

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA

ÍNDICE DE GOVERNANÇA SUSTENTÁVEL:
PROCESSOS QUE AMPLIAM A CAPACIDADE DE
GOVERNO - O CASO DE CATANDUVA, SP

MARIA CRISTINA PINHEIRO MACHADO SANCHES

São Carlos
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA

ÍNDICE DE GOVERNANÇA SUSTENTÁVEL:
PROCESSOS QUE AMPLIAM A CAPACIDADE DE GOVERNO
- O CASO DE CATANDUVA, SP

MARIA CRISTINA PINHEIRO MACHADO SANCHES

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Engenharia Urbana.

Orientação: Prof. Dr. Luiz Antonio Nigro Falcoski

São Carlos
2019

Autorizo exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta Tese de Doutorado por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos.

E-mail: mcristinapmsanches@terra.com.br ou mcristinapmsanches@gmail.com

Sanches, Maria Cristina Pinheiro Machado

Índice de Governança Sustentável: processos que ampliam a capacidade de governo - o caso de Catanduva, SP/ Maria Cristina Pinheiro Machado Sanches. – São Carlos, 2019

Orientador: Prof. Dr. Luiz Antonio Nigro Falcoski

Tese (Doutorado em Engenharia Urbana) - Universidade Federal de São Carlos, Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana em 2019

Área de Concentração: Urbanismo

1. Governança municipal. 2. Índice de desempenho 3. Políticas públicas I. Título

CDD

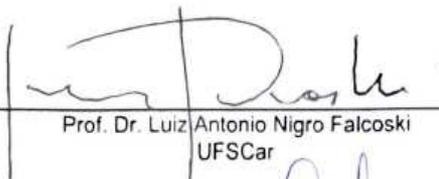


UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

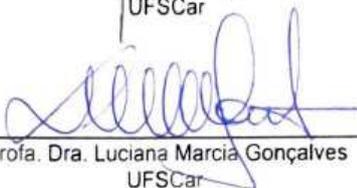
Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia
Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana

Folha de Aprovação

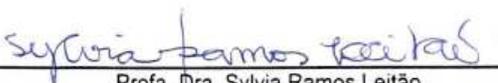
Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado da candidata Maria Cristina Pinheiro Machado Sanches, realizada em 01/02/2019:



Prof. Dr. Luiz Antonio Nigro Falcoski
UFSCar



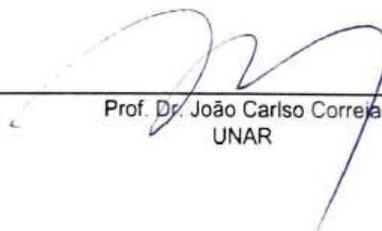
Profa. Dra. Luciana Marcia Gonçalves
UFSCar



Profa. Dra. Sylvia Ramos Leitão
PUC-PR



Prof. Dr. Tomas Antonio Moreira
USP



Prof. Dr. João Cariso Correia
UNAR

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, quero agradecer ao professor Dr. Luiz Antonio Nigro Falcoski, exemplo de ser humano e de profissional, sempre generoso no acolhimento dos alunos, na transmissão de seus vastos conhecimentos, no crédito no potencial de seus orientados e fomento na realização de ideais.

Quero agradecer também a todos os docentes do Programa de Pós-Graduação de Engenharia Urbana pela sua dedicação na capacitação e aprimoramento de profissionais.

De forma carinhosa, agradeço à minha família, à minha mãe, Tereza (em memória), ao meu pai, Cid, a meu marido, Mário, e aos meus filhos, Carolina e João Mário, pela sua imprescindível paciência, pelo apoio e pela compreensão.

Agradeço aos meus colegas de trabalho, às Instituições de Ensino onde leciono e aos meus alunos. Todos eles me propiciaram a oportunidade de discussão e reflexão sobre temas importantes tratados nesta pesquisa. Em especial agradeço aos colegas e amigos Sidnei S. Esposito, na digitalização dos documentos desta tese; a Delcimar M. Teodózio; a José Carlos L. Bueno e a Tercia A. Oliveira pelo apoio na atividade de ensino durante o período de desenvolvimento desta tese; e a aluna Fernanda Scaldelai Silva pelo auxílio na tabulação dos dados de pesquisa.

Agradeço finalmente aos membros dos conselhos de política pública de Catanduva, SP; principalmente os participantes do CMDU (Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano) e do COMMA (Conselho Municipal de Meio Ambiente), por pacientemente terem se disponibilizado a serem entrevistados, não apenas respondendo as perguntas necessárias para o estudo de caso do IGS; assim como debatendo entusiasticamente sobre os temas tratados.

RESUMO

SANCHES, M.C.P.M. Índice de governança sustentável: processos que ampliam a capacidade de governo - o caso de Catanduva, Sp. 2019. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de São Carlos, Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, São Carlos, 2019.

A presente pesquisa se propõe a desenvolver o Índice de Governança Sustentável (IGS), com variáveis concentradas e detalhadas nos processos de elaboração, implantação e gestão das políticas públicas, sob os três níveis do Triângulo de Governo de Carlos Matus – projeto, governabilidade e capacidade –, assim como pretende garantir o envolvimento da população no cotidiano da gestão pública municipal. Dessa forma, o IGS serve como instrumento avaliador dos processos de políticas públicas pela governança (poder público, iniciativa privada e comunidade), como também guia orientador de procedimentos. Trata-se assim de uma pesquisa metodológica que busca a construção de um índice que seja capaz de avaliar e orientar a governança urbana. Ou seja, a presente pesquisa discorre permeando a dúvida constante: “como é possível avaliar, acompanhar, direcionar, orientar e promover a governança urbana?”.

O decorrer da tese busca variáveis de procedimentos, conhecimentos, relações e ações, entre outros, que possam influenciar o melhor êxito de processos de governança seguindo o princípio da gestão democrática das cidades e envolvendo atores em responsabilidades e direitos, aproveitando as sinergias latentes. Nisto, as variáveis que compõem o IGS são selecionadas a partir do desenvolvimento dos capítulos. Primeiramente, é realizada a revisão bibliográfica sobre os temas da esfera pública e governança, a partir dos quais são categorizados os estágios de governança e de participação social do mais primário ao, supostamente, mais desenvolvido, conforme variáveis que o caracterizam. Depois, são estudados alguns dos documentos que tratam dos temas “direito à cidade” e “equilíbrio ambiental”, são eles: “Estatuto da Cidade”, “Carta de Direito às cidades”, “Nova Agenda Urbana” e “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável” (ODS). Deste estudo, foi possível identificar abordagens comuns entre eles. Da mesma forma, são estudadas as estratégias utilizadas pelos observatórios de políticas públicas como controle social de resultados e meios, bem como para motivar a gestão municipal a pautar agendas de políticas públicas para o alcance de metas e objetivos. Essas estratégias são relacionadas com as variáveis do estágio de governança desejado.

Sendo assim, é desenhada a metodologia do IGS. As abordagens comuns identificadas nos documentos estudados são organizadas em cinco dimensões, cujo recorte do IGS se estabelece na dimensão aqui intitulada como “Governança participativa e inclusiva”. As variáveis que compõem o IGS são selecionadas a partir destas abordagens

relacionadas com as estratégias de governança. Das variáveis selecionadas, é formatado o questionário de avaliação da governança urbana municipal, composto por 92 indicadores, organizados em 27 blocos e 5 eixos. Cada indicador é uma pergunta que compõe o questionário. Na metodologia proposta, é desenvolvido o sistema de valoração qualitativa e quantitativa das respostas.

A partir de então, o IGS é aplicado em Catanduva, SP, como estudo de caso. Nesta cidade, são identificados os atores-chaves e gestores públicos e civis das políticas públicas, principalmente daquelas políticas voltadas para o meio físico territorial e ambiental. Do estudo do tamanho da amostra pela recomendação bibliográfica, são aplicados 68 questionários. Paralelo a isto e ainda relacionado com as variáveis do IGS, são analisados os fluxos de implantação, alteração e gestão de alguns documentos – como o Plano de Governo das últimas duas gestões municipais e o Plano Diretor Participativo de 2006 –, assim como políticas públicas emergentes na cidade à época da pesquisa. Dos resultados da aplicação do questionário do IGS foi possível identificar intervalos de excelência da governança a partir das variáveis selecionadas para este índice e vulnerabilidades eminentes nos processos de governança municipal, principalmente nas questões que envolvem a governabilidade do sistema. Assim como verificar a fragilidade das políticas públicas estudadas, a insuficiência do controle social e a burocratização da participação da população, entre outros. Na aplicação do questionário, os resultados mais baixos atingidos dizem respeito a governabilidade do sistema; principalmente na produção e divulgação de conhecimento.

Espera-se que a aplicação contínua do IGS nas cidades auxilie na orientação e concretização dos processos de governança, como também possibilite maior transparência e acesso da sociedade à gestão pública municipal e, por fim, que seja um instrumento capaz de desenvolver as capacidades locais de técnicos e da comunidade.

Palavras-chave: governança municipal. políticas públicas. plano diretor. Catanduva. gestão pública municipal.

ABSTRACT

SANCHES, M.C.P.M. Sustainable governance index: processes that increase governance capacity - the case of Catanduva, Sp. 2019. Thesis (Doctorate) - Federal University of São Carlos, Center for Exact and Technological Sciences, Post-Graduation Program in Urban Engineering, São Carlos, 2019.

This research proposes to develop the Sustainable Governance Index (IGS), with concentrated and detailed variables in the processes of elaboration, implementation and management of public policies, under the three levels of the Carlos Matus Governance Triangle - project, governance and capacity; as well as to ensure the involvement of the population in the daily routine of municipal public management. In this way, the IGS serves as an evaluator of public policy processes by governance (public power, private initiative and community), as well as guiding guideline procedures. This is a methodological research that seeks the construction of an index that is capable of evaluating and guiding urban governance. That is, the present research is permeating the constant doubt: "How can we evaluate, monitor, direct, guide and promote urban governance?".

The thesis aims at variables of procedures, knowledge, relations and actions, among others, that can influence the success of governance processes, following the principle of democratic management of cities and involving actors in responsibilities and rights, taking advantage of latent synergies. In this, the variables that make up the IGS are selected from the development of the chapters. Firstly, a bibliographical review on the public sphere and governance is carried out, from which the stages of governance and social participation from the most primary to the supposedly more developed, according to the variables that characterize it, are categorized. Then some of the documents that deal with the themes "right to the city" and "environmental balance" are studied: "Cities Charter", "New Urban Agenda" and "Sustainable Development Objectives" (ODS). From this study it was possible to identify common approaches between them. In the same way, the strategies used by public policy observatories as social control of results and means are studied; as well as to motivate municipal management to set public policy agendas to achieve goals and objectives. These strategies are related to the variables of the desired governance stage.

Thus, the IGS methodology is designed. The common approaches identified in the documents studied are organized in 5 dimensions; whose cut of the IGS is established in the dimension here titled "Participatory and inclusive governance". The variables that make up the IGS are selected from these approaches related to governance strategies. Of the variables selected, the municipal urban governance evaluation questionnaire was composed of 92 indicators, organized in 27 blocks and 5 axes. Each indicator is a question that

composes the questionnaire. In the proposed methodology the system of qualitative and quantitative evaluation of the answers is developed.

From then on the IGS is applied in Catanduva, SP, as a case study. In this city the key actors and public and civil managers of public policies are identified, especially those policies geared towards the territorial and environmental physical environment. From the sample size study by the bibliographic recommendation, 68 questionnaires were applied. Parallel to this and still related to the variables of the IGS are analyzed the implementation, change and management flows of some documents - such as the Government Plan of the last two municipal administrations and the Participatory Master Plan of 2006; as well as emerging public policies in the city at the time of the survey. From the results of the application of the IGS questionnaire it was possible to identify intervals of governance excellence from the variables selected for this index and eminent vulnerabilities in the municipal governance processes; especially on the issues surrounding the governance of the system. As well as verifying the fragility of the public policies studied, the insufficiency of social control and the bureaucratization of the participation of the population, among others. In the application of the questionnaire, the lowest results achieved relate to the governance of the system; mainly in the production and dissemination of knowledge.

It is expected that the continuous application of the IGS in the cities will assist in the orientation and implementation of the governance processes; but also allows greater transparency and access of society to municipal public management, and is an instrument capable of developing local capacities of technicians and community.

Key words: municipal governance. public policy. director plan. Catanduva. municipal public management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Esquema Metodológico de Pesquisa.....	32
Figura 2 O triângulo de governo: unidade das 3 variáveis (Carlos Matus – PES) adaptado por Falcoski....	80
Figura 3 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.....	109
Figura 4 Comissão Nacional ODS	112
Figura 5 Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal	135
Figura 6 Mapa de IDHM no Brasil por município, nos anos de 1991 e 2010.....	135
Figura 7 Mapa interativo de espaço público por Habitante em Bogotá, em detalhe o bairro San Cristóbal, 2015.....	135
Figura 8 Gráfico do IEGM no Estado de São Paulo.....	137
Figura 9 Mapa georreferenciado do percentual de esgoto a céu aberto em Porto Alegre em 2010, escala de valoração da situação existente e série histórica da desigualdade regional	138
Figura 10 Mapa georreferenciado do percentual de esgoto a céu aberto em Porto Alegre em 2010, escala de valoração da situação existente e série histórica da desigualdade regional	139
Figura 11 Mapa do Estado de São Paulo com os municípios classificados de acordo com os grupos do IPRS.....	140
Figura 12 Triângulo de governo de Matus com 3 variáveis adaptadas a esta tese.....	154
Figura 13 Localização de Catanduva no Estado de São Paulo	176
Figura 14 Microrregião de Catanduva	176
Figura 15 Pirâmide etária em Catanduva, SP, em 2010, distribuída por sexo, segundo os grupos de idade	177
Figura 16 Gráfico do rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes de acordo com o levantamento censitário do IBGE de 2010.....	178
Figura 17 Árvore do IDHM de Catanduva e da média do Estado de São Paulo.....	179
Figura 18 Mandala ODS de Catanduva	180
Figura 19 Mapa do Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS-2014 – para Catanduva, e região próxima	182
Figura 20 Gráfico do Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS – para Catanduva, Região Administrativa de São José do Rio Preto e Estado de São Paulo - Dimensão Escolaridade - 2008/2010/2012/2014	183

Figura 21 Gráfico do Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS – dimensão riqueza – para Catanduva, Região Administrativa de São José do Rio Preto e Estado de São Paulo - Dimensão Escolaridade - 2008/2010/2012/2014	184
Figura 22 Gráfico do IEGM, 2016 – para Catanduva.....	186
Figura 23 Gráfico do tempo de residência dos entrevistados em Catanduva.	198
Figura 24 Gráfico da idade dos entrevistados em Catanduva.....	199
Figura 25 Gráfico do sexo dos entrevistados em Catanduva.....	199
Figura 26 Gráfico da etnia dos entrevistados em Catanduva.....	200
Figura 27 Gráfico do nível de instrução dos entrevistados em Catanduva	201
Figura 28 Gráfico do setor profissional dos entrevistados em Catanduva	202
Figura 29 Gráfico do vínculo empregatício dos entrevistados em Catanduva.....	203
Figura 30 Gráfico da renda dos entrevistados no Município	203
Figura 31 Gráfico do estado civil dos entrevistados em Catanduva.....	204
Figura 32 Gráfico do meio de locomoção dos entrevistados em Catanduva.....	204
Figura 33 Gráfico da distância do trabalho dos entrevistados em Catanduva.....	205
Figura 34 Print Screen na tela de chamada para participação da 5ª Conferência das Cidades em São José do Rio Preto em 2013	210
Figura 35 Gráfico de barras da percepção dos entrevistados sobre os processos de gestão em Catanduva	211
Figura 36 Gráfico ilustrativo do resultado do IGS total e desagregado por Eixo em Catanduva	213
Figura 37 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o Eixo “Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas - Participação da Comunidade”, em Catanduva	214
Figura 38 Gráfico do resultado do IGS desagregado nos blocos selecionados para o eixo “Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas”, em Catanduva	215
Figura 39 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Organização da Participação da Comunidade”, em Catanduva	216
Figura 40 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o Eixo “Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas”, em Catanduva, bloco “Organização da Participação da Comunidade”, em valores percentuais.....	217
Figura 41 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Fases do desenvolvimento do processo de políticas públicas com a comunidade”, em Catanduva...	218
Figura 42 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas”, em Catanduva, bloco “Fases do desenvolvimento do processo de políticas públicas com a comunidade”	219

Figura 43 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Plataforma Virtual”, em Catanduva.....	220
Figura 44 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas”, em Catanduva, bloco “Plataforma Virtual”, em valores percentuais.....	220
Figura 45 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Envolvimento de Pessoas da Comunidade”, em Catanduva.....	221
Figura 46 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas”, em Catanduva, bloco “Envolvimento de Pessoas da Comunidade”, em valores percentuais	222
Figura 47 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Legitimidade Legal e Política de Aprovação”, em Catanduva	222
Figura 48 Print screen da tela referente aos processos que envolvem o Plano Diretor de Catanduva	223
Figura 49 Print screen da tela referente aos processos que envolvem o Plano Diretor de Catanduva (continuação)	224
Figura 50 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas”, em Catanduva, bloco “Legitimidade Legal e Política de Aprovação”, em valores percentuais	225
Figura 51 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o Eixo “Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular”, em Catanduva	226
Figura 52 Gráfico do resultado do IGS desagregado nos blocos selecionados para o Eixo “Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular”, em Catanduva	227
Figura 53 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Desenho de Cenários”, em Catanduva	228
Figura 54 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular”, em Catanduva, bloco “Desenho de Cenários”, em valores percentuais	229
Figura 55 Imagens da leitura comunitária da revisão do Plano Diretor Participativo, no CAIC (Centro de Atenção Integral da Criança), no bairro Sagrado, em Catanduva no dia 25 de abril de 2011.....	229
Figura 56 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para a variável “Agenda Pública”, pertencente do bloco “Objetivos e Prioridades de Gestão Alinhados ao Desenho de Cenários”, em Catanduva	230
Figura 57 Imagem da praça do loteamento Lunardelli, reformada após o Plano Diretor.....	231

Figura 58 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para a variável “Projetos Estruturantes com Participação Popular”, pertencente do bloco “Determinação de Estratégias para Alcance dos Objetivos”, em Catanduva.....	231
Figura 59 Projeto dos “Corredores Verdes em Catanduva” desenvolvido pelo Studio Ilex, Arquitetura e Paisagem Ltda.	233
Figura 60 Imagem de satélite das praças centrais 9 de Julho e Monsenhor Albino.....	234
Figura 61 Projeto paisagístico das praças centrais 9 de Julho e Monsenhor Albino.....	234
Figura 62 Perspectiva em 3D da Praça Monsenhor Albino	234
Figura 63 Imagem da Praça Monsenhor Albino.....	234
Figura 64 Perspectiva em 3D da Praça 9 de Julho	235
Figura 65 Imagem da Praça Monsenhor Albino.....	235
Figura 66 Imagem de Satélite das Praças no Parque das Américas	235
Figura 67 Projeto paisagístico das praças no Parque das Américas	236
Figura 68 Localização do Parque Aeroporto	236
Figura 69 Projeto paisagístico das praças no Parque das Américas	236
Figura 70 Print screen da tela do projeto de adequação das situações conflituosas com a linha de trem em Catanduva	238
Figura 71 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Construção de índices e Indicadores”, em Catanduva.....	240
Figura 72 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular”, em Catanduva, bloco “Construção de Índices e Indicadores”, em valores percentuais.....	240
Figura 73 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Ação sob Resultados”, em Catanduva	241
Figura 74 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular”, em Catanduva, bloco “Ação sob Resultados”, em valores percentuais.....	242
Figura 75 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Conteúdo de Ação”, em Catanduva	243
Figura 76 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular”, em Catanduva, bloco “Conteúdo de Ações”, em valores percentuais.....	243
Figura 77 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o Eixo “Gestão de Políticas Públicas (Programas) com Participação Social”, em Catanduva	244

Figura 78 Gráfico do resultado do IGS desagregado nos blocos selecionados para o Eixo “Gestão de Políticas Públicas (Programas) com Participação Social”, em Catanduva	245
Figura 79 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Alocação Institucional”, em Catanduva	246
Figura 80 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Gestão de Políticas Públicas (Programas) com Participação Social”, em Catanduva, bloco “Alocação Institucional”, em valores percentuais	247
Figura 81 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Suficiência de Meios”, em Catanduva.....	247
Figura 82 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Gestão de Políticas Públicas (Programas) com Participação Social”, em Catanduva, bloco “Suficiência de Meios”, em valores percentuais	248
Figura 83 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Conselhos Gestores”, em Catanduva	249
Figura 84 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Gestão de Políticas Públicas (Programas) com Participação Social”, em Catanduva, bloco “Conselhos Gestores”, em valores percentuais.....	249
Figura 85 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Previsão Orçamentária”, em Catanduva	250
Figura 86 Imagem da reunião do CMDU em Catanduva para definir revisão do Plano Diretor	252
Figura 87 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Gestão de Políticas Públicas (Programas) com Participação Social”, em Catanduva, bloco “Previsão Orçamentária”, em valores percentuais	252
Figura 88 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Alteração de Políticas Públicas”, em Catanduva.....	253
Figura 89 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Gestão de Políticas Públicas (Programas) com Participação Social”, em Catanduva, bloco “Alteração de Políticas Públicas”, em valores percentuais	254
Figura 90 Mapa de modelo espacial das estratégias ambientais do Plano Diretor de 2006 e alterações em relação às Zonas Especiais.....	257
Figura 91 Mapa de modelo espacial das estratégias de Habitação Social do Plano Diretor de 2006 e alterações	258
Figura 92 Print Screen de vídeo da mesa redonda sobre mobilidade urbana realizada em junho de 2016 na OAB	259
Figura 93 Localização da nova área de expansão de moradia social em Catanduva.....	259

Figura 94 Mapa de modelo espacial das estratégias Desenvolvimento Urbano do Plano Diretor de 2006 e alterações	260
Figura 95 Loteamento Alto da Boa Vista 2	263
Figura 96 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o eixo “Processos Interativos de Gestão”, em Catanduva	264
Figura 97 Gráfico do resultado do IGS desagregado nos blocos selecionados para o Eixo “Processos Interativos de Gestão”, em Catanduva	265
Figura 98 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Gestão Colaborativa da Sociedade Civil”, em Catanduva.....	266
Figura 99 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Processos Interativos de Gestão”, em Catanduva, bloco “Gestão Colaborativa Sociedade Civil”, em valores percentuais	267
Figura 100 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Coparticipação da comunidade no cumprimento de Agendas públicas”, em Catanduva.....	268
Figura 101 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Processos Interativos de Gestão”, em Catanduva, bloco “Cooparticipação da Comunidade no cumprimento de Agendas públicas”, em valores percentuais.....	268
Figura 102 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Capacitação de Pessoas”, em Catanduva	269
Figura 103 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Processos Interativos de Gestão”, em Catanduva, bloco “Capacitação de Pessoas”, em valores percentuais.....	270
Figura 104 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Atribuição de Responsabilidades”, em Catanduva.....	270
Figura 105 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Processos Interativos de Gestão”, em Catanduva, bloco “Atribuição de Responsabilidades”, em valores percentuais	271
Figura 106 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Articulação e Interação”, em Catanduva.....	272
Figura 107 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Processos Interativos de Gestão”, em Catanduva, bloco “Articulação e Interação”, em valores percentuais	273
Figura 108 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o eixo “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)”, em Catanduva	274

Figura 109 Gráfico do resultado do IGS desagregado nos blocos selecionados para o Eixo “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)”, em Catanduva.....	275
Figura 110 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Observatórios Urbanos Locais”, em Catanduva.....	276
Figura 111 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)”, em Catanduva, bloco “Existência de Observatórios Locais”, em valores percentuais.....	276
Figura 112 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Acompanhamento dos Resultados das Políticas Públicas”, em Catanduva.....	277
Figura 113 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)”, em Catanduva, bloco “Acompanhamento dos Resultados das Políticas Públicas”, em valores percentuais.....	278
Figura 114 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Disponibilização de Informação”, em Catanduva.....	278
Figura 115 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)”, em Catanduva, bloco “Disponibilização de Informação”, em valores percentuais.....	279
Figura 116 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Processos Interativos Desempenhados pelo Observatório ou Plataforma de Informação”, em Catanduva.....	280
Figura 117 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)”, em Catanduva, bloco “Processos interativos Desempenhados pelo Observatório ou Plataforma de Informação”, em valores percentuais.....	280
Figura 118 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Produção de Conhecimento e Desenvolvimento de Pessoas”, em Catanduva.....	281
Figura 119 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)”, em Catanduva, bloco “Produção de Conhecimentos e Desenvolvimento de Pessoas”, em valores percentuais.....	282
Figura 120 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Motivação para Pessoas e Agentes na Adesão de Políticas Públicas”, em Catanduva.....	283

Figura 121 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)”, em Catanduva, bloco “Motivação para Pessoas e Agentes na Adesão de Políticas Públicas”, em valores percentuais 283

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Quadro comparativo das concepções da democracia deliberativa conforme Habermas	44
Quadro 2 Diferentes usos e definições de governança	46
Quadro 3 Evolução dos processos de governança na administração pública.....	49
Quadro 4 Análise comparativa de diferentes tipos de articulação entre governança e planejamento.....	61
Quadro 5 Síntese conclusiva da evolução dos estágios de governança conforme a bibliografia consultada	75
Quadro 6 Evolução temporal de eventos e documentos relacionados ao “direito às cidades” e “equilíbrio ambiental”	84
Quadro 7 Princípios e fundamentos do direito à cidade.....	91
Quadro 8 Estratégias identificadas nos observatórios urbanos que podem contribuir para a governança urbana	148
Quadro 9 Matriz de Dimensão de Sustentabilidade a partir das abordagens resultantes da análise interpretativa dos documentos Carta Mundial do Direito à Cidade, Objetivos	159
Quadro 10 Proposta de organização das variáveis componentes do IGS por eixos, blocos e indicadores	162
Quadro 11 Matriz Influência-Interesse no mapeamento dos atores.....	174
Quadro 12 Resultado das Diretivas do Município Verde Azul para Catanduva no ano de 2017, fase 3.....	184
Quadro 13 Composição da representatividade das pessoas entrevistadas por segmento em comparação ao exigido pelo Ministério das Cidades para a 6ª Conferência Nacional das Cidades em 2016	197
Quadro 14 Matriz Influência-Interesse no mapeamento dos atores de políticas públicas em Catanduva, SP	206
Quadro 15 Resultado total e desagregado por Eixo da percepção dos entrevistados sobre o processo de gestão em Catanduva.....	211
Quadro 16 Resultado do IGS total e desagregado por Eixo em Catanduva.....	213
Quadro 17 Resultado do IGS desagregado nos blocos selecionados para o Eixo “Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas” em Catanduva.....	214
Quadro 18 Resultado do IGS desagregado nos blocos selecionados para o Eixo “Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular”, em Catanduva	227

Quadro 19 Resultado do IGS desagregado nos blocos selecionados para o Eixo “Gestão de Políticas Públicas (Programas) com Participação Social”, em Catanduva	245
Quadro 20 Resultado do IGS desagregado nos blocos selecionados para o Eixo “Processos Interativos de Gestão”, em Catanduva	265
Quadro 21 Resultado do IGS desagregado nos blocos selecionados para o Eixo “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)”, em Catanduva	275
Quadro 22 Proposta da escala de cores de enquadramento do IGS.....	289
Quadro 23 Representação gráfica do resultado total e desagregado por Eixo da percepção dos entrevistados sobre o processo de gestão em Catanduva.....	290
Quadro 24 Representação gráfica do resultado total e desagregado da aplicação do IGS em Catanduva	290
Quadro 25 Proposta de aplicação do IGS no tempo.....	293
Quadro 26 Quadro esquemático da síntese conclusiva da evolução dos estágios de governança conforme a bibliografia consultada.....	339
Quadro 27 Quadro esquemático da matriz relacional entre os direitos estabelecidos na Carta Mundial do Direito à Cidade com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, disposições da Nova Agenda Urbana e diretrizes do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrópole...	339
Quadro 28 Quadro esquemático das estratégias identificadas nos observatórios urbanos que podem contribuir para a governança urbana	340
Quadro 29 Quadro esquemático das variáveis do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança.....	341
Quadro 30 Relação do conceito do direito à cidade com os princípios estabelecidos na Carta Mundial do Direito à Cidade.....	344
Quadro 31 Matriz relacional entre os direitos estabelecidos na Carta Mundial do Direito à Cidade com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, disposições da Nova Agenda Urbana e diretrizes do Estatuto das Cidades e do Estatuto da Metrópole.....	347
Quadro 32 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Possibilidade de acesso à informação pública para todos”	366
Quadro 33 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Transparência de ações e de aplicação de recursos públicos”	367

Quadro 34 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Tecnologia e modernização do setor público”	368
Quadro 35 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Redução da corrupção e do suborno”	369
Quadro 36 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Governança participativa e representativa”	370
Quadro 37 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Fortalecimento e promoção do capital social”	371
Quadro 38 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Ampliação da representatividade social em processos decisórios”	372
Quadro 39 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Formação de arranjos institucionais e administrativos”	373
Quadro 40 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem Governança Interfederativa.....	374
Quadro 41 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Produção de conhecimento e desenvolvimento de capacidades”	375
Quadro 42 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Mobilização de recursos necessários para atingir metas e objetivos propostos”	376

Quadro 43 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Constituição de observatórios públicos e privados”	377
Quadro 44 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Produção da informação e construção de indicadores qualitativos”	378
Quadro 45 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Fortalecimento e ampliação de processos colaborativos que proporcionem oportunidades”	379
Quadro 46 Análise da normatização que altera o Plano Diretor Original – LC 0355/ 2006.....	389

LISTA DE ABREVIATURAS

ADHM – Atlas de Desenvolvimento Humano Municipal
ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CAAPRE – Comissão de Análise e Aprovação dos Projetos de Regularização
CMC – Carta Mundial pelo Direito às Cidades
COP – Conselho do Orçamento Participativo
DM – Decreto Municipal
EC – Estatuto da Cidade
EDU - Empresa de Desarrollo Urbano del Municipio de Medellin
HIC - Habitat International Coalition
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
PPA – Plano Plurianual
IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IGS – Índice de Governança Sustentável
IMC – Índice de Massa Corporal
IMCV - Índice Multidimensional de Condiciones de Vida
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC – Lei Complementar
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
MVA – Município Verde Azul
NAU – Nova Agenda Urbana
ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
PCS – Programa Cidades Sustentáveis
PD – Plano Diretor
PG – Plano de Governo
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODEICA - Projeto para o Desenvolvimento Industrial de Catanduva
SAEC - Superintendência de Água e Esgoto de Catanduva
SAMU – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
TCESP - Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UPI - Projeto Urbano Integral

Sumário

INTRODUÇÃO	25
1 O DESAFIO DA GOVERNANÇA URBANA	35
1.1 A Esfera Pública e a Legitimação do Estado.....	35
1.2 Genealogia da Razão	36
1.3 Racionalidade e racionalização	38
1.4 Equidade no acesso à esfera pública	39
1.5 Legitimação do Estado na esfera pública	41
1.6 A Governança Urbana.....	45
1.7 Participação social no Brasil e equidade na governança	50
1.8 Capital social na Governança Urbana	52
1.9 Governança: formato e legitimidade	55
1.10 Impossibilidade de planejamento ou obsolescência nos processos de gestão.....	56
1.11 Governança e planejamento	60
1.12 Governança e governabilidade	67
1.13 Conclusão do Capítulo e Capacidade de Governo	69
2 GOVERNANÇA URBANA A PARTIR DO TRIÂNGULO DE GOVERNO.....	79
2.1 O Projeto de Governo.....	81
2.1.1 “Direito à cidade”: genealogia de eventos e documentos	86
2.1.2. Desenvolvimento Sustentável e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável	106
2.2 A governabilidade do sistema	115
2.3 A capacidade de governo	142
2.4. Conclusão do capítulo	144
3 ÍNDICE DE GOVERNANÇA SUSTENTÁVEL (IGS).....	153
3.1 A construção do Índice de Governança Sustentável (IGS)	158
3.2. Valoração e análise dos resultados do questionário IGS	171
3.3 Atores Urbanos de Políticas Públicas	172
4 ESTUDO DE CASO: CATANDUVA, SP	176
4.1 A governança urbana em Catanduva nos Planos de Governo.....	188
4.2 Mapeamento de Atores e Tamanho da amostra em Catanduva.....	195
4.3. Perfil dos Entrevistados.....	198
4.4 Impressão dos Entrevistados sobre a Gestão em Catanduva.....	209

4.5 Resultados da Pesquisa do IGS em Catanduva	212
4.5.1 Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas	214
4.5.2 Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular.....	226
4.5.3 Gestão de Políticas Públicas Urbanas (Programas) com Participação Social	244
4.5.4 Processos Interativos de Gestão.....	264
4.5.5 Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)	274
4.6 Conclusão do Estudo de Caso.....	284
5 ANÁLISE DOS RESULTADOS	295
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	316
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	320
SITES CONSULTADOS	331
APÊNDICE 1 - Descrição metodológica das fases de pesquisa.....	337
APÊNDICE 2 - Relação do conceito do direito à cidade com os princípios estabelecidos na Carta Mundial do Direito à Cidade.....	343
APÊNDICE 3 - Matriz relacional entre os direitos estabelecidos na Carta Mundial do Direito à Cidade com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, disposições da Nova Agenda Urbana e diretrizes do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrópole.	346
APÊNDICE 4 - Matriz relacional entre as estratégias empregadas pelos observatórios públicos de acordo com o “Estágio 3” de Governança, com as abordagens interpretativas que compõem a dimensão “Governança Participativa e Inclusiva” e seleção das variáveis de desempenho que formam o IGS (Índice de Governança Sustentável).	365
APÊNDICE 5 - Questionário de indicadores e processos de avaliação da capacidade de gestão pública sustentável, inovação social e governança: o caso do município de Catanduva-SP	389
APÊNDICE 6 - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	394
APÊNDICE 7 – Situação dos Loteamentos em Catanduva no ano de 2005, de acordo com a análise de processos administrativos.....	397
APÊNDICE 8 – Histórico de alterações do Plano Diretor de Catanduva até o ano de 2018.	404

INTRODUÇÃO

Esta tese trata da governança urbana, da obsolescência e insuficiência dos processos de gestão na condução das políticas municipais. Para a abordagem dessas questões, esta pesquisa se propõe a construir um índice capaz de avaliar e orientar o desenvolvimento e o acompanhamento de processos decisórios, com ampla participação social, que possam fomentar a consolidação e a capacitação de redes técnicas de conhecimento, isto é, o Índice de Governança Sustentável (IGS).

O IGS é um índice composto de variáveis de processos de governança urbana que visa a avaliar seu desempenho em relação ao desenho, implementação e gestão de políticas públicas. Além disso, é um índice guia de ações de governança urbana que orienta o setor público e a sociedade a processos inovadores de gestão municipal, com maior participação e controle social, contemplando ideários internacionais e sinergia entre atores.

Após 30 anos da promulgação da Constituição Federal e 17 anos da promulgação do Estatuto da Cidade, que promovem a municipalização das cidades brasileiras, a função social da cidade e da propriedade urbana e a descentralização das ações públicas entre outros, a gestão municipal ainda é um desafio. A prática da gestão municipal sofre da falência eminente do Estado do bem-estar social promovida pelo Estado Moderno, o qual permanece na dificuldade de manter seus compromissos constitucionais; sem respostas concretas para as comunidades em atender necessidades, promover oportunidades, garantir qualidade de vida e equilíbrio ambiental do território. Dessa forma, se percebe a importância da atuação da governança urbana, como a contemporização das ações, dentro do contexto de um esforço coletivo, em prol do bem estar social e do equilíbrio ambiental.

Sobre essas questões, a comunidade internacional desenvolve seus ideários em relação ao “direito às cidades” e ao “desenvolvimento sustentável”, sentindo que a sociedade e o ambiente se encontram ameaçados caso estratégias concretas não sejam estabelecidas. Dentre esses ideários, destacam-se, neste trabalho, a “Carta Mundial pelo Direito às cidades”, produzida pelo Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006; os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, decorrente da Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável em setembro de 2015, como uma agenda de metas a serem alcançadas para 2030; e a Nova Agenda Urbana, compromissada em outubro de 2016 na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, Habitat III.

Paralelo a esses fatos, parcela da sociedade se organiza em observatórios urbanos públicos e privados, reivindicando por informação dos fatos, respaldo e participação nos processos decisórios e transparência das ações. Assim, esses observatórios desenvolvem

índices e indicadores, moldam agendas urbanas, promovem boas práticas e se relacionam nas comunidades internacionais em busca do alcance de objetivos comuns.

Dentro desta complexidade que envolve a contextualização dos fatos, os acontecimentos deixam de ser vistos de forma linear, setorizados e isolados entre si. Boaventura Santos (1999) afirma que os fenômenos econômicos, políticos e culturais são indissociáveis. Entretanto, percebem-se continuamente antigas formas de gestão urbana sobre estas novas formas de acontecimentos, constantemente dissociadas de ações de planejamento e anseios da população, em que a participação social se apoia timidamente e apenas quando requisitada por atos normativos. Percebe-se, ainda, que a gestão se manifesta principalmente sobre ações emergenciais, desvinculadas de objetivos e metas definidas como um projeto comum de sociedade preestabelecido a partir da gestão democrática preconizada no texto constitucional; ações estas descompromissadas da gestão sobre os resultados obtidos.

Sendo assim, haverá então espaço para a presença efetiva da gestão democrática em processos de governança com maior transparência, respaldo de informações intersetoriais nas tomadas de decisões e, ao mesmo tempo em que estas informações sejam de fácil acesso, de rápida verificação e que subsidiem o desenho e a alteração das políticas públicas? Como essas políticas e ações municipais podem estar conectadas em processos de sinergia internacional e local, em face da velocidade das transformações recentes, a emergência de resposta da ação, e promovendo, entre outros, o bem-estar das populações e o equilíbrio ambiental? Os governos, e aqui em especial a instância municipal, estão preparados para esses novos paradigmas de planejamento e gestão das cidades com compartilhamento de responsabilidades e decisões com a sociedade?

Ou seja, os municípios, através de seus gestores, aprenderam ou estão no caminho do aprendizado de processos de governança urbana no desenho, implantação e gestão de suas políticas públicas, de braços dados com a sociedade? Esse aprendizado é contínuo no tempo, consegue responder às ameaças e é maleável o suficiente para persistir sobre novos fatos ocorridos e não previstos no percurso de sua implantação, sem desconfigurar o projeto maior, do plano de governo construído com participação social?

Desta forma, o presente documento trata-se de uma pesquisa metodológica¹ que busca a construção do IGS (Índice de Governança Sustentável) que seja capaz de avaliar e orientar a governança urbana. Ou seja, a presente pesquisa discorre permeando a dúvida constante: **“como é possível avaliar, acompanhar, direcionar, orientar e promover a governança urbana?”**.

¹ Segundo Moresi (2003): “Pesquisa metodológica é o estudo que se refere a elaboração de instrumentos de captação ou de manipulação da realidade. Está, portanto, associada a caminhos, formas, maneiras, procedimentos para atingir determinado fim”.

Para isto a pesquisa toma como estudo de caso Catanduva, SP, por meio da aplicação de questionário organizado sobre as variáveis do IGS e na leitura de documentos e marcos normativos desta cidade. Espera-se assim exemplificar a governança urbana em cidades de porte médio; assim como contribuir no reatamento de ideários internacionais e políticas nacionais no âmbito do território municipal.

OBJETIVO

Diante dessas reflexões, o objetivo geral da presente tese é propor mecanismos que permitam ao poder público e à sociedade civil, por meio da análise de indicadores e índices, práticas de planejamento e gestão municipal com enfoque nos processos de governança urbana, sobretudo no que diz respeito às questões físico territoriais, com inovação social e que apresentem a aplicação de princípios de “direito às cidades” e de “sustentabilidade” – em especial, no quesito gestão democrática do meio urbano, universalizado a todos que residem e usufruem da cidade e que auxiliem no aprimoramento da sua capacidade de governo.

Esses mecanismos são desenvolvidos no presente documento a partir da construção de um índice composto de variáveis de processos, que se presta à avaliação, direcionamento, acompanhamento e orientação do desempenho da governança urbana em determinado município. A proposta deste Índice é permitir ao poder público e à sociedade civil, por meio da análise de indicadores, transparência e orientação na aplicação de práticas de governança.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Como objetivos específicos a presente tese pretende:

- Sistematizar e fazer conhecer o repertório de práticas e processos que permitem o melhor envolvimento de todos os atores da governança urbana no desenho, implantação e gestão de políticas públicas, por meio do estudo de diferentes formas de governança e observatórios urbanos;
- Promover o movimento dos atores urbanos no sentido da governança de políticas públicas municipais, no comprometimento (poder público e sociedade) da sua implantação, na gestão dos resultados, revisões necessárias, conhecimento compartilhado e ampla participação social;

- Reconhecer e alterar, no que for possível, a lógica da gestão pública municipal das ações emergentes com processos decisórios construídos em gabinetes e com baixa análise sobre resultados, para o planejamento de políticas públicas, construídas e gestadas em processos de governança urbana, com monitoramento contínuo sobre resultados, capacitação de agentes e formação de conhecimento;
- Construir índices e indicadores de desempenho capazes de instrumentalizar o poder público e a sociedade civil no monitoramento da gestão urbana, na definição de prioridades e no processo decisório de políticas públicas;
- Auxiliar a governança urbana no desenho de uma agenda pública compartilhada pelos atores do meio urbano em prol do “direito às cidades” e da “sustentabilidade”;
- Auxiliar na institucionalização da prática de processos de governança, com ampla participação social, identificação de sinergias e captação de parcerias nas suas diversas formas de atuação;
- Sugerir mecanismos que facilitem o acesso universal de informações, a transparência das ações públicas e que respaldem a governança urbana em processos decisórios de políticas públicas;
- Promover instrumentos que contribuam com o fortalecimento da governança urbana em suas capacidades naturais e adquiridas;
- Contribuir para aplicação dos princípios dispostos no “Estatuto da Cidade”, principalmente em cidades de porte médio;
- Investigar o estudo de caso em Catanduva, SP, na aplicação dos índices de desempenho propostos.

HIPÓTESES

Ao se prever a condição territorial para a provisão do Estado do bem-estar da população e do equilíbrio ambiental, entre outros, há a necessidade do atendimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Para isso, no Brasil, são disponibilizados principalmente os seguintes marcos legais: o Estatuto da Cidade, os Planos Diretores Municipais² e os Planos Setoriais. O primeiro, enquanto legislação federal com princípios, diretrizes gerais, propostas de instrumentos de gestão e controle social, regulamentando a Constituição Federal em seus artigos de política urbana; o segundo, atendendo à obrigação legal preconizada neste primeiro, assim como seus pressupostos, construindo e

² Observando que os Planos Diretores Municipais, conforme Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), tiveram a obrigação de serem aprovados nas respectivas câmaras legislativas municipais até outubro de 2006 e contam com ampla participação e divulgação social.

territorializando as políticas públicas municipais; e os terceiros, promovendo ações específicas e balizando agendas públicas direcionadas aos setores tratados. Cabe, então, ao Poder Público Municipal – conforme a Constituição Federal Brasileira – traçar políticas de desenvolvimento urbano, adaptadas às condições locais e que promovam, entre outros, o princípio básico da função social da cidade e da propriedade urbana.

Nesse mesmo sentido, o bem-estar da população e o equilíbrio ambiental assegurados de forma universalizada passam pela redução das desigualdades sociais e territoriais e da efetivação da gestão democrática. Considera-se, assim, como **inovação social** quando as gestões municipais, por meio da implementação de suas políticas públicas – seja pelo atendimento às diretrizes gerais e da aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e/ou da implementação do Plano Diretor Municipal e/ou de outras normas, planos e ações –, tenham **reduzido a exclusão social** das classes menos favorecidas, promovido o **desenvolvimento sustentável** e **ampliado a participação cidadã** de seus habitantes. Desse modo, as gestões municipais são corresponsáveis no processo de construção coletiva da cidade, dando prosseguimento das ações no tempo enquanto processo cultural e promovendo o “direito a cidades” de forma universalizada.

Logo, função social da cidade e propriedade, equilíbrio ambiental e gestão democrática são também pautas previstas na Carta Mundial do Direito às Cidades, Nova Agenda Urbana e Objetivos do Milênio Sustentável. Por isso, devem ser incorporadas na agenda dos gestores urbanos em prol do “direito às cidades” e do equilíbrio ambiental das cidades, processos de sinergia promovidos pela governança urbana num esforço coletivo em direção ao alcance de objetivos comuns, embasados igualmente por ideários internacionais que têm a cidade enquanto palco dos acontecimentos.

Portanto, as gestões municipais são chamadas a prever e organizar as ações que incorporarem os quesitos de inovação social, por meio do planejamento e de seu aparato institucional. Como também é de sua responsabilidade, em parceria com a sociedade civil a partir de processos de governança, o controle da governabilidade dessas ações, impedindo que haja rupturas e promovendo sua continuidade no tempo, acarretando em resultados efetivos para a melhoria da qualidade de vida nas cidades de forma geral para a diversidade social e cultural, numa construção política enquanto pacto social.

Dessa forma, sustenta-se como **primeira hipótese** que não houve avanços significativos de governança/governabilidade/capacidade de governo e de inovação dos regimes urbanísticos específicos³ e planos setoriais, em especial em Catanduva-SP, cidade contemplada nesta pesquisa, após a construção de marcos normativos, tais como: o

³ Como regimes urbanísticos são considerados: o Plano Diretor, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, a Lei de Parcelamento do Solo, o Código de Obras e o Código de Posturas, entre outros.

Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal; em relação à Inovação das Estratégias Situacionais⁴ e Capacidade Cultural de Planejamento Democrático-Participativo⁵.

Como **segunda hipótese**, pressupõe-se que há um baixo monitoramento e planejamento das ações municipais, as quais não são vinculadas aos planos de governo comprometidos durante a campanha com a população, as políticas públicas expressas nos Planos Diretores Municipais e planos setoriais e aos resultados obtidos durante as ações desenvolvidas por governo e sociedade. Isto faz com que os processos de gestão municipal recaiam na obsolescência técnica cultural, como, por exemplo: em ações emergenciais; no não aproveitamento de possíveis redes de sinergia da comunidade local, de redes nacionais e internacionais; na não prevenção de contingências e da descontinuidade das ações no tempo. Ou seja, a gestão se mantém refém de pressupostos administrativos e de ações desenvolvidas pela iniciativa privada com poucos critérios no atendimento das reais necessidades do poder público e sociedade.

METODOLOGIA

O desenvolvimento metodológico se apoia nos subsistemas de governo idealizados pelo economista chileno Carlos Matus, representados e relacionados pelo autor a partir de uma figura triangular. O Triângulo de Governo sustentado por Matus, representa em cada vértice um nível de governo, sendo: Nível 1 – o Projeto de Governo (“propostas de ação”); Nível 2 – a Governabilidade (“capital político e possibilidades de ação”); e Nível 3 – a Capacidade de Governo (“competências para gerar ações”) (IMAP, 2013). A partir disso, busca-se relacionar os níveis de governo com o processo de gestão em sinergia com a governança urbana, entendendo como tal o envolvimento do poder público, da iniciativa privada e da sociedade. Nesses termos, a proposta desenvolve meios para o desenho de um instrumento de avaliação e condução da governança urbana no nível municipal que

⁴ Considerar aqui os conceitos de Planejamento Estratégico Situacional (PES) de Carlos Matus, em seu triângulo de governo, que, conforme FALCOSKI (2014), são: “a baixa capacidade de realização tecno-política de governos; a baixa confiança do cidadão, nas crises de lideranças; necessidade de mudança e reforma da prática política; crise ética, social e partidária; necessidades de introdução de técnicas que precedem à ação em substituição as práticas deterministas; capacidade de governabilidade, ação política e compartilhada com a sociedade civil; criação de escolas de governo, centro de estudos, e nova cultura urbana, para o preparo conceitual de práticas e ações planejadoras do desenvolvimento; enfrentar os desafios da pobreza social, justiça e equidade sócio-ambiental de cidades.”

⁵ Nesta pesquisa, considera-se como capacidade cultural aquelas ações que não incorreram em “obsolescência”, aqui conceituada como aquela que não esteja associada “aos aspectos de descontinuidade política e instrumental da função administrativa e pública” (FALCOSKI, 2014). Ou seja, ações com capacidade cultural para a presente pesquisa são aquelas absorvidas pela população e instituições locais, portanto, que permaneçam no tempo enquanto princípios de projetos, planos e gestão praticados pelo poder público e/ou pela iniciativa privada.

respalde os objetivos da presente tese e que a direcione a favor do “direito às cidades”, da “gestão democrática” e do “equilíbrio ambiental”, a partir do IGS.

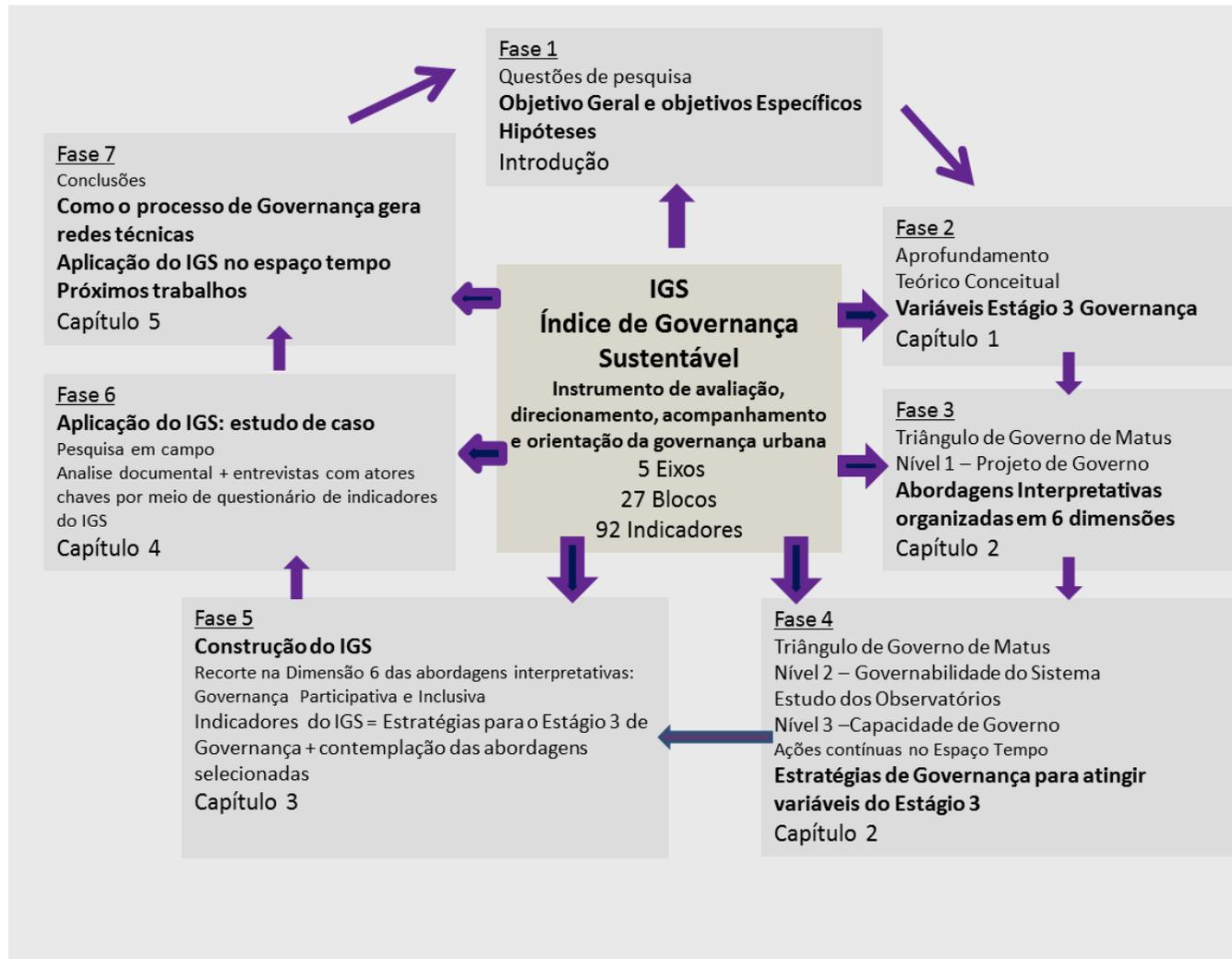
As variáveis que sustentam o IGS se respaldam em 7 fases de trabalho, descritas em 5 Capítulos deste documento a partir desta Introdução. Todas as fases de trabalho contribuem com o desenvolvimento da pesquisa e com a construção do IGS, articulando o processo entre si e retornando a reflexão nas questões iniciais, conforme o Esquema Metodológico de Pesquisa disposto a seguir.

Os procedimentos metodológicos utilizados para a pesquisa foram: levantamento e análise bibliográfica; levantamento e identificação de índices, indicadores e estratégias de observatórios existentes e com proximidade ao tema pesquisado; levantamento e análise de estudo de caso. Em relação ao estudo de caso procedido, foram desenvolvidas as seguintes estratégias metodológicas: pesquisas e análises em campo quantitativas e qualitativas; pesquisa e análise documental; observação e análise de fatos (prática da gestão pública, notícias, audiências e consultas públicas). O iconográfico representado na Figura 1 demonstra o esquema metodológico da pesquisa. A descrição do desenvolvimento das fases de pesquisa são mais bem explicadas no Apêndice 1.

As variáveis estabelecidas para o IGS são aplicadas no estudo de caso de Catanduva (SP) a partir de um questionário destinado a atores chaves de políticas públicas e estudo de documentos. As respostas às variáveis do IGS são emitidas de acordo com uma escala Likert de opinião dos entrevistados: “muito bom”, “bom”, “regular”, “ruim”, “muito ruim” e “não se aplica”. Esta opinião é valorada de “5” a “0”, onde “5” é o melhor conceito obtido. Assim foi possível obter resultados numéricos para os assuntos tratados e intervalos de excelência da governança urbana utilizando a metodologia IGS.

A análise dos resultados é feita a partir do IGS valorado obtido no questionário; como também das variáveis do IGS enquanto orientadoras do estudo de documentos e observação desta autora na condução de políticas públicas em Catanduva, SP.

Figura 1 Esquema Metodológico de Pesquisa



Fonte: Autora, 2019.

ORGANIZAÇÃO DO TEXTO

O desenvolvimento da presente tese de doutorado ocorre em cinco capítulos. No primeiro capítulo, é feita a revisão bibliográfica sobre o conceito de esfera pública de Habermas, sua importância para o Estado na legitimação de suas ações, assim como a atuação e a reflexão sobre a governança urbana. Contextualizando o tema, primeiramente é abordada a questão da “razão”, referindo-se, sobretudo, à criteriosa histologia dos fatos abordada por Marilena Chauí e à temporalidade intrínseca no seu conteúdo. Logo após, contextualizam-se também as diferenças e implicações sobre racionalidade e racionalização, conforme o aprofundamento destes termos por Falcoski (1997). Em seguida, discute-se a equidade ou não equidade das pessoas no acesso da esfera pública e, finalmente, como o Estado vai recorrer a ela na legitimação de seus atos a partir de diferentes concepções ideológicas.

Nisto, percebe-se o quanto o Estado contemporâneo se vê cada vez mais impotente com os desafios para prover o “Estado do bem-estar social”, assegurando o exercício dos direitos sociais fundamentais previstos na Constituição Brasileira. Para isso, ele recorre à governança urbana como parceira na prestação de bens e serviços e legitimadora de processos decisórios. A pesquisa desenvolve, dessa forma, a revisão teórica-conceitual da governança urbana, da importância da participação social e do peso do capital social de determinada comunidade, enquanto ganho cultural e capacidade de gestão, para o sucesso no alcance de objetivos almejados. Neste capítulo, ainda são levantadas diferentes técnicas de governança urbana, as quais buscam a interação equilibrada entre agentes, em processos de sinergia e formação de redes de engajamento.

No segundo capítulo, desenvolve-se a metodologia proposta para esta tese a partir do triângulo de governo de Carlos Matus. Estuda-se, então, no Nível 1 sobre o projeto de governo, os ideários nacionais e internacionais que envolvem temas tais como: “direito à cidade”, “sustentabilidade e desenvolvimento sustentável” e “inclusão social”. Para isso, recorre-se às disposições dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030 – ONU), da Carta Mundial do Direito às Cidades (Fórum Social Mundial), da Nova Agenda Urbana (Habitat III – ONU) e Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). A matriz que faz a correlação entre estes quatro documentos se encontra no Apêndice 1 e tem como resultado as abordagens interpretativas a serem consideradas pela governança urbana ao se aplicar os recursos de fixos e

fluxos municipais, sobre a situação municipal em relação às suas dimensões de sustentabilidade, conforme desenvolvido no próximo Capítulo.

Ainda no segundo capítulo, para o Nível 2 de Governo, a governabilidade do sistema, são estudados os observatórios públicos e privados, seus parceiros, metodologias, índices e indicadores. Este estudo pretende contribuir para a seleção de indicadores que irão compor o Índice de Governança Sustentável, o índice composto desenvolvido no presente trabalho, a partir de suas estratégias de implementação.

Por fim, no terceiro capítulo é construído o Índice de Governança Sustentável (IGS), com a seleção de indicadores a serem aplicados na sua verificação, como proposta metodológica de governança municipal, a partir dos estudos procedidos. Assim, pretende-se que, a partir da implantação IGS como instrumento de apoio aos processos decisórios municipais, seja possível a promoção da transparência e da acessibilidade de informações para a comunidade em geral.

No quarto capítulo é desenvolvido o estudo de caso da pesquisa na cidade de Catanduva enquanto estudo de caso na aplicação do Índice de Governança Sustentável (IGS), por meio da análise de documentos, tais como plano de governo, plano diretor, suas alterações e outros marcos legais. Neste capítulo, também as variáveis do IGS são aplicadas a representantes do poder público e da sociedade civil, no formato de questionário qualitativo sobre o desempenho do roteiro proposto. Já o Capítulo 5 é feita a análise de resultados e por fim seguem as considerações finais desta tese.

| 1 O DESAFIO DA GOVERNANÇA URBANA

O presente capítulo pretende abordar a governança urbana enquanto novo paradigma e desafio para a sociedade contemporânea na sua complexidade, pluralidade e enquanto cumprimento de ideários internacionais, a fim de promover a inclusão das diferenças, a justiça social e o equilíbrio ambiental, entre outros. Isso num esforço conjunto entre poder público e sociedade civil no planejamento e gestão do alcance de metas comuns e como resposta a problemas emergentes.

Dessa forma, o texto faz uma revisão bibliográfica que inclui, primeiramente, a dimensão de esfera pública exposta por Habermas (1984); a compreensão e histologia da razão dos estudos de Marilena Chauí (2000) e a capacidade do indivíduo de manifestar sua razão na esfera pública. O texto prossegue no questionamento da equidade de condições dos indivíduos e coletivos no acesso à esfera pública e exposição de sua razão, para, então, abordar a necessidade do Estado de legitimar seus atos junto à sociedade. Como isso tem ocorrido em diferentes concepções de democracia deliberativa, recorreremos, novamente, aos estudos de Habermas.

A partir de então, este capítulo prossegue no levantamento do estado da arte dos estudos sobre governança urbana em seus diferentes conceitos e abrangências; constituindo-se de, muitas vezes, redes de confiança e sinergia. Procura-se aqui também contextualizar o Brasil neste tema, os esforços da participação social e dificuldades enfrentadas, principalmente na interferência da fragilidade do capital social na capacidade de organização da comunidade. Finalmente, defende-se os processos de governança como meio de gestão e planejamento, na construção de capacidades e desenvolvimento cultural da cidadania e subjetividade.

1.1 A Esfera Pública e a Legitimação do Estado

De acordo com Habermas (1984), o surgimento da esfera pública data do final do século XVIII e está ligada inicialmente à burguesia, vista como o público que lê, que irá manifestar sua opinião sobre os assuntos em geral. Portanto, um sujeito irá fazer parte da esfera pública enquanto portador de uma opinião.

O autor vê a esfera pública como o lugar onde os assuntos comuns são expostos, discutidos e criticados para, então, serem julgados. Portanto, a esfera

pública tem a capacidade da legitimação dos atos do Estado, uma vez que eles sejam publicizados e analisados pela coletividade. Ou seja, afirma-se, assim, que há uma capacidade de racionalização pública.

Nesse sentido, de acordo com os pressupostos de Habermas, haverá então, a partir da racionalização dos fatos pelo público, um consenso comum capaz de pactuar processos decisórios importantes para a cidade e pautar políticas públicas? Todos os atores urbanos possuem a mesma capacidade de racionalização dos fatos a partir de sua “leitura” (ou conhecimento)? Isto é, todos os atores urbanos têm o mesmo acesso ao conhecimento dos fatos e possuem as mesmas condições de emitir opinião, a qual influenciará processos decisórios? Quais são os meios a partir dos quais os fatos são conhecidos, qual a abrangência dos dados e informações disponibilizadas? Estes dados e informações são fidedignos ou eles são influenciados pelos veículos de comunicação e interesses pessoais? Há uma verdade dos fatos ou toda verdade é sujeita à parcialidade de quem a divulga? Mais uma vez, a esfera pública é capaz de pactuar políticas públicas em iguais condições entre atores, abrangendo sua diversidade cultural e social?

Ao analisar os documentos produzidos por Habermas e outros estudiosos que tratam da esfera pública, podem ser retirados os seguintes elementos para serem aqui discorridos e correlacionados com a governança urbana: a razão e percepção da realidade por parte do indivíduo e do cidadão, a publicização (transparência e informação dos atos); a capacidade do indivíduo de emitir opinião (seja inata ou adquirida); o acesso e os atores da esfera pública (universal ou seletivo) e a legitimação do Estado (legal e política). Acredita-se que é principalmente ao atuar sobre estes ambientes que se manifestará a capacidade de governo de determinada governança urbana.

1.2 Genealogia da Razão

Iniciando pela compreensão da **razão** do indivíduo e seu processo de formação, recorre-se à histologia organizada por Marilena Chauí, em seu livro *Convite à Filosofia* (2010). De acordo com a autora, os filósofos que discorrem sobre a “razão”, desde a época de Platão⁶, seguem principalmente duas correntes: o inatismo e o

⁶ Filósofo grego do séc. IV a.C.

empirismo. A primeira delas, defendida por Platão, expõe que a razão seria nata com as pessoas e verdadeira universalmente. A segunda corrente, o empirismo, defendida principalmente pelos filósofos ingleses do século XVI ao XVIII, defende que a razão seria adquirida por meio das experimentações.

A justiça, para Platão, era a ideia da dominação do intelecto sobre instintos, interesses e paixões, tanto do indivíduo quanto da sociedade. Entretanto, para Chauí, Freud demonstra que não temos este poder devido à nossa inconsciência; isso faz com que o conteúdo das ideias, que eram consideradas universais e verdadeiras, possa ser mudado conforme o inconsciente do indivíduo. A própria razão pode provar que ideias racionais podem ser falsas. A realidade permanece a mesma, mas as ideias que a explicavam podem mudar, caso sejam consideradas falsas quando são adquiridos novos conhecimentos.

Por outro lado, para o empirismo, as percepções e as ideias ocorrem por semelhanças e diferenças, não importando o sujeito, a realidade é tal como ela é. No entanto, a ciência não garante a objetividade tal como ela é, pois: “...a marca própria da experiência é a de ser sempre individual, particular e subjetiva” (CHAUI, 2000, p.92).

Assim, Leibniz⁷ separa as verdades da razão – que seriam inatas, ou seja, nascemos com a capacidade de desenvolvê-las – e as verdades de fato – que seriam adquiridas pelas experiências. Já para Kant⁸ a razão é inata, nasce com todos os indivíduos, porém, ela é vazia, sem conteúdo. Ela depende da experiência, e sobre esta experiência, que dotará o indivíduo do conteúdo, é que a razão se manifestará e formulará as ideias. Portanto, a função da razão é a de regular e controlar a sensibilidade (percepção sensorial) e o entendimento (intelecto).

Ainda, para Hegel⁹, a razão é histórica. A mudança e a transformação da razão e de seus conteúdos faz parte do próprio processo racional do indivíduo. Ou seja, a razão teria uma temporalidade própria do tempo em que ela se manifesta. Com isso, pode-se supor que ela está sujeita às tendências que se manifestam neste tempo.

⁷ Leibniz é pensador do século XVII analisado por Marilena Chauí (2000) por sua teoria em estabelecer a distinção entre verdade da razão e verdade do fato.

⁸ Kant foi um filósofo alemão do século XVIII - igualmente estudado por Chauí (2000) - cuja teoria desenvolvida é conhecida como “revolução coperniana”. Esta analogia se faz devido à teoria do heliocentrismo de Nicolau Copérnico, contrária ao que era defendido na época (sec. XV) por outros astrônomos com suas teorias do geocentrismo. Da mesma forma que Copérnico, Kant estaria defendendo que os outros filósofos estariam buscando um centro que não é verdadeiro, ao tentar definir a realidade exterior e não a razão em si.

⁹ Hegel é filósofo alemão do século XIX e critica o inatismo, o empirismo e o kantismo (CHAUI, 2000).

1.3 Racionalidade e racionalização

Partindo agora para uma análise contemporânea sobre a “razão”, Falcoski (1997) aprofunda o tema ao tratar a razão como racionalidade, como a capacidade do sujeito de interagir a esfera pública a partir de suas experiências com a realidade existente. O que difere da racionalização que submete a realidade na lógica do sujeito que a condiciona. Portanto, a racionalidade pode ser alterada a partir das experiências vividas pelo sujeito durante sua vida.

Razão (racionalidade) e racionalização incidem na gestão urbana em relação à capacidade de emitir opinião na esfera pública, ou não. Nas sociedades democráticas, a razão predomina no discurso, tornando viável a prática da governança urbana. Esta razão irá depender de alguns fatores: do inconsciente do indivíduo, de seus conhecimentos adquiridos pela experiência e/ou pelo intelecto, das informações que possui e das tendências de seu tempo.

Quanto ao conteúdo que o indivíduo possui para formulação de suas ideias, as quais são manifestadas na esfera pública em forma de opiniões, dependem, em boa parte, da **publicização** dos atos públicos, isto é, da sua transparência na informação das ações do Estado. Fato este que será mais bem aprofundado no decorrer deste trabalho. Igualmente, a manifestação das pessoas como indivíduo ou comunidade será aqui posteriormente aprofundada ao se tratar dos agentes urbanos e do capital social das cidades. Vale, entretanto, refletir sobre qual informação interessa ser disponibilizada e para quem. Nesta reflexão, insere-se também o questionamento sobre qual conteúdo serve aos diferentes grupos residentes no ente federado analisado e de que forma a informação pode ser facilitada. Como a informação pode ser disponibilizada de forma a que não siga tendências e afirmações de poder sobre a sociedade. No contexto do presente trabalho, na sequência, este tema será tratado quando analisados os observatórios urbanos.

Prosseguindo, a esfera pública habermasiana tem a função de intermediar as relações do Estado com as necessidades da sociedade e a opinião pública exerce pressão sobre o sistema, sendo capaz de influenciá-lo. A opinião pública pode ser mais ou menos qualificada, dependendo do grau de racionalidade dessas opiniões e argumentações. Quais são os canais institucionais e/ou culturais para que isso ocorra? Seguem aqui alguns pressupostos que podem interferir na **capacidade do indivíduo** de emitir opinião, tais como: o grau de educação, a ética pessoal e cidadã, a influência de pessoas-chave, imprensa e/ou redes sociais, a consolidação cultural das pessoas enquanto comunidade, a tolerância democrática da sociedade e das instituições às

diferenças (o Estado de direito estabelecido), a capacidade de organização da sociedade civil. Vale observar que a opinião expressa na esfera pública pode ser proferida pelas pessoas enquanto indivíduo ou enquanto representante de determinado grupo ou comunidade.

1.4 Equidade no acesso à esfera pública

Partindo para o próximo elemento, o **acesso** das pessoas à esfera pública, recorre-se às críticas abordadas por outros pensadores sobre o conceito habermasiano de esfera pública. Para Fraser (1996), Habermas desenvolve um importante trabalho ao ver a esfera pública não como uma “arena de relações de mercado”, mas como relações discursivas, um “teatro de debates e deliberações”. Entretanto, para esta autora, a concepção de Habermas não é totalmente satisfatória, por se pautar, principalmente, na sociedade burguesa, a qual não é mais possível atualmente. Os debates discursivos da esfera pública que dizem respeito aos assuntos públicos ou interesses coletivos devem ser acessíveis a todos, não apenas a alguns cidadãos. Ao contrário disso, segundo a autora, a esfera pública oficial contempla um significativo número de exclusões, principalmente de mulheres devido ao ideário machista vigente.

Segundo Fraser, para que os espaços de debates sejam inclusivos, deve ser quebrada a falta de equidade de status. As pessoas devem ter a possibilidade de falarem umas com as outras como pares iguais socialmente e economicamente. As desigualdades sociais entre os interlocutores não devem ser eliminadas, mas desarmadas. Isso porque as desigualdades existem mesmo se oficialmente todos tenham as mesmas permissões para participar das arenas de debates, pois as sociedades possuem estratificações sociais e culturais. Assim, a esfera pública deveria ser um espaço de neutralidade. Entretanto, esses espaços de debate se situam dentro de um contexto social de dominância e subordinação.

Portanto, Fraser defende que deve haver uma multiplicidade de esferas públicas e não apenas uma. Para sociedades multiculturais, é necessário haver vários espaços de debates que contemplem diferentes identidades culturais e sociais. A autora contesta a ideia da esfera pública se restringir ao bem comum e não às questões privadas, citando como um dos exemplos o caso da violência doméstica.

Para Young (2000), as desigualdades sociais e econômicas devem ser interferir no contexto político e não se devem seguir tendências preconceituosas nos processos decisórios. Nisto deveria haver uma esfera pública resultante da articulação

das muitas esferas públicas, as quais englobariam diferentes pessoas, promovendo a inclusão de gêneros, raças, culturas, etnias, etc. Conforme Losekann (2009), nesta concepção concebida por Young, seria nesta esfera resultante de muitas que acontece a conexão entre as mudanças sociais e políticas, por meio da capacidade de formação de um espaço de oposição e criação de um espaço para influenciar políticas. Para ela, a oposição ao exercício arbitrário do poder é um fator importante para a democracia. Ainda conforme Young, muitas questões sociais podem ser resolvidas sem envolver o Estado, promovendo, com isso, mudanças sociais, o que será abordado neste trabalho enquanto processos de inovação social. Contudo, ressalta Young que é necessário que o Estado seja sensível às iniciativas promovidas pela sociedade.

Nesse mesmo sentido, Habermas (1997), em um trabalho mais recente, afirma que o processo democrático pode não ser satisfatório se não houver uma forma das minorias terem seus direitos protegidos. Para isso ocorrer, deve haver uma renúncia do poder exercido pelas maiorias, renúncia da vontade de fazer com que as coisas aconteçam de seu modo quando não está indo bem. Sendo assim, Habermas cita Dahl (1989) sobre as condições que deveriam existir para que houvesse a simetria dos processos decisórios:

“a) inclusão de todas as pessoas envolvidas; b) chances reais de participação no processo político, repartida equitativamente; c) igual direito a voto nas decisões; d) o mesmo direito para a escolha dos temas e para controle da agenda; e) uma situação na qual todos os participantes, tendo a mão informações suficientes e bons argumentos, possam formar uma compreensão articulada acerca das matérias a serem regulamentadas e dos interesses controversos” (DAHL, 1989 apud HABERMAS, 1997, p. 42).

Para Habermas, o item “e” acima, considerado como a última exigência de Dahl, representa o nível de informação para que possa haver a formação da vontade nos processos decisórios por meio da teoria do discurso. Ainda comenta Habermas que, até então, nenhuma democracia conseguiu cumprir estas cinco exigências.

Entretanto, Perlatto (2012), num contexto mais positivo sobre a esfera pública habermasiana, afirma que seria a arena por onde a vontade coletiva é processada, ligada ao processo de “racionalidade comunicativa”. Indo na mesma direção que Fraser e Young, este autor defende que é necessário que se amplie as esferas públicas de participação para incluir as pessoas normalmente excluídas do processo. Segundo o autor, para haver a opinião pública, deve haver a liberdade de expressão, pois a opinião pública legitima o poder político apenas quando há um processo crítico de comunicação. Assim também Lubenow (2007) defende que a opinião pública surge de uma discussão. A sociedade espera ser atendida em suas demandas. Conforme o autor, ao rever as primícias da esfera pública, Habermas, em seus trabalhos mais

recentes publicados na década de 90, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*¹⁰, e em *Faktizität und Geltung*¹¹, a vê mais institucionalizada e mais porosa em seus processos deliberativos.

Mesmo assim, por meio da revisão bibliográfica analisada, pode-se concluir que o acesso à esfera pública depende não apenas da oportunidade institucionalizada e oficial que podem ser oferecidas às pessoas e aos grupos sociais, como também depende da capacidade da gestão municipal, ou mesmo da sociedade, de conseguir “quebrar” as barreiras culturais, econômicas e sociais no exercício de poder e subordinação. Althusser (1985) afirma que os Aparelhos ideológicos do Estado são os meios e o lugar da manifestação da luta de classes nos seus exercícios de poder.

Dentre os processos que facilitam o acesso equitativo à esfera pública, a existência de diversos espaços de debates pode ser uma oportunidade para englobar a multiplicidade cultural e social de determinada sociedade. Somado a estas condições, a disponibilização e transparência das informações para as pessoas, assim como a prática da capacidade (empírica e intelectual) da sociedade de emitir opiniões, é um forte fator para influenciar os processos decisórios sobre políticas públicas e mecanismos de compensação utilizados sobre desigualdades sociais.

1.5 Legitimação do Estado na esfera pública

Aproveitando desta conclusão, finalmente ao tratar do último elemento aqui identificado, a **legitimação** dos atos praticados pelo Estado perante a sociedade, recorre-se à concepção de Habermas (1995) sobre os três modelos da democracia deliberativa: a concepção liberal, a concepção republicana e a teoria do discurso, a qual ele defende. A concepção liberal se trata de programar o Estado de acordo com o interesse da sociedade, de modo que a administração pública e a sociedade se configuram enquanto um sistema estruturado na economia de mercado. Na concepção republicana, a política é refletida como um complexo de vida ético. Nesta concepção, os membros da comunidade se entendem interdependentes: o Estado aliado ao mercado e a solidariedade da sociedade se articulam em prol do bem comum, como fonte de integração social. São comunidades solidárias em que a sociedade civil é autônoma e independente da administração pública.

¹⁰ Mudança Estrutural da Esfera Pública.

¹¹ Fatos e Normas.

Enquanto na concepção liberal o cidadão possui direitos que podem ser balizados por seus interesses privados conforme limites estabelecidos por lei, na concepção republicana, ele possui direitos enquanto pertencente a uma comunidade de pessoas livres e iguais, com normas correspondentes aos interesses comuns. Na primeira concepção, o Estado é visto como protetor de uma sociedade centrada na economia de mercado; na segunda, de uma comunidade ética. Na concepção democrática, o processo democrático se dá na forma de compromissos entre interesses, já na concepção republicana é baseado no fato dos cidadãos partilharem uma mesma cultura, logo, as questões de justiça são voltadas a resultados racionais e equitativos. As desvantagens desta última concepção são consequências, sobretudo, da dificuldade de sua aplicação em sociedades desiguais e multiculturais, além do fato de ser dotada de forte idealismo, conforme já visto anteriormente.

Para Habermas (1997), a legitimidade do Estado pode ser medida pela “estabilidade da ordem por ele mantida”, como também no “reconhecimento fático por parte dos que estão submetidos a sua autoridade”, que, segundo o autor, pode ir da tolerância ao assentimento.

Na interpretação liberal, a democracia, por meio da maioria de votos, representando a vontade de determinada população, “legitima o exercício do poder político”. Entretanto, este poder exercido pelo governo deve ser justificado perante a esfera pública e o parlamento.

Na interpretação republicana, a vontade democrática expressa no voto será reafirmada a cada eleição. O eleito passa a fazer “parte de uma comunidade política que a si mesma se administra”. Os processos decisórios se farão pela racionalização discursiva, que possui mais força do que a legitimação, no entanto, menos do que a constituição do poder.

A ideia da democracia apoiada na teoria do discurso, aliada à esfera pública, descentraliza o processo decisório sobre as questões de ordem pública.

Assim, Habermas defende esta terceira concepção da democracia deliberativa intitulado-a como a “Teoria do Discurso”. Essa opção seria uma evolução das outras duas formas de democracias analisadas e que procuraria aliar as vantagens apresentadas por elas à sociedade, assim como minimizar suas desvantagens. Para melhor compreender a proposta apresentada por Habermas e suas principais especificidades foi construído o Quadro ilustrativo apresentado a seguir, que procura comparar os três modelos.

Contudo, vale aqui observar que o modelo proposto por Habermas não considera as desigualdades de subordinação e poder analisados nos itens anteriores, assim como as diferenças de capacidade em emitir opiniões e influenciar processos decisórios. Essas desigualdades de poder e diferenças de capacidades podem comprometer o entendimento ético cidadão, em processos reafirmados de subordinação. Isso porque as decisões podem estar pautadas não apenas por interesses da coletividade, como também por interesses individuais ou de grupos homogêneos.

Dessa forma, os próximos itens irão tratar da governança urbana e sua articulação com a esfera pública, as formas como é estruturada perante a sociedade e o Estado, assim como a formação e o aprimoramento das capacidades por meio de técnicas e instrumentos inovadores de planejamento e gestão.

Quadro 1 Quadro comparativo das concepções da democracia deliberativa conforme Habermas

Conceito/ formas de concepção da democracia deliberativa	Concepção liberal	Concepção republicana	Teoria do Discurso
Formação da opinião e vontade política	- compromisso entre interesses	- autocompreensão ética	- meio – argumento – a validade da ação é orientada para o entendimento voltado a resultados racionais e equitativos
Razão prática	- direitos universais do homem (liberalismo)	- eticidade concreta de determinada comunidade (comunitarismo)	- estruturação da comunicação linguística
Concepção normativa do Estado e da sociedade	- Sociedade centrada nas normas constitucionais e no estado de direito - Poder do Estado disciplinado mediante dispositivos normativos - Normatização de uma sociedade centrada na economia - Bem comum entendido de modo apolítico - Ação econômica	- Sociedade centrada no Estado - Comunidade consciente de si como totalidade - Age pelas vontades coletivas - Administração pública	- Considera o processo político de formação de opinião e da vontade comum + Estado de Direito - Institucionalização dos pressupostos comunicativos do processo democrático - Espaços públicos autônomos
Sujeito	- Atores privados	- Atores coletivos	- Desprovida de sujeito
Processo político	- Autodeterminação cidadã – mercado	- Autodeterminação cidadã – diálogo	- Deliberação estratégica – colaboração
Normas de discurso e de formas de argumentação	conteúdo normativo do fundamento de validade da ação orientada	conteúdo normativo do fundamento de validade da ação orientada	conteúdo normativo do fundamento para o entendimento
Poder	Dinheiro	Administrativo	Articulação entre autonomia privada e autonomia pública

Fonte: Habermas, 1995 – adaptado pela autora.

1.6 A Governança Urbana

A sociedade se apresenta cada vez mais pluralista, mais fragmentada, mais dinâmica e menos centralizada (LEFRÈVRE, 2003; KOOIMAN, BAVINCK, CHUENPAGDEE, MAHON, PULLIN, 2008) o que implica em maiores complexidades ao Estado em suprir suas necessidades na sua totalidade e promover oportunidades para aqueles que estão sob seu governo. Como então legitimar os atos do Estado perante esta complexidade e pluralidade da esfera pública de modo que todos sejam contemplados? Vide aqui que Habermas, conforme citado anteriormente, considera como legitimidade do Estado na esfera pública a estabilidade da ordem e o reconhecimento da autoridade, ou seja, a resposta suficientemente positiva dos governados sobre os atos do Governo. Como promover isso, então, à sociedade e ao meio ambiente, sem exceção e de forma desvinculada dos exercícios de poder, sem ferir esses dois fatores de legitimidade, em uma transformação constante de mudanças de paradigmas e comportamentos, sendo que estes nem sempre caminham todos na mesma direção?

Não há como o Estado responder a estas questões sem alterar suas formas consolidadas e, por vezes, engessadas de governo, uma vez que a sociedade mudou e está em transformação constante. Isso ocorre por meio de um frágil equilíbrio de forças intrínsecas voltadas aos grupos de poder tradicionais, com forças exógenas manifestadas por grupos proativos que clamam por mudanças para que haja o desenvolvimento sustentável de seus territórios em sua plenitude, uma vez que se constata que problemas estruturais nas cidades não recebem a atenção e respostas devidas; tais como a pobreza, desigualdades sociais, deterioração ecológica do ambiente e a estagnação do desenvolvimento econômico e da renda da população, entre outros. Para isso, o Estado deve recorrer a novas práticas de gestão de seu território, a fim de acompanhar os desafios da sociedade contemporânea quanto aos temas recorrentes, como o direito à cidade e a sustentabilidade, assim como dar legitimidade a suas ações no contexto da esfera pública. Essas novas práticas passam pelo envolvimento dos diferentes atores municipais, em processos de mobilização e comprometimento em redes de sinergia, os quais pretendem a estruturação de uma governança em prol de objetivos comuns.

Para Kooiman, Bavinck, Chuenpagdee, Mahon, Pullin (2008), “governança não é apenas algo que os governos fazem, mas a qualidade da totalidade das interações que regem entre governantes e governados – ela mesma é um conjunto de

interações”¹². Dessa forma, a governança se estabelece não apenas pelos resultados a serem alcançados, como também pela legitimidade do processo na interação e fortalecimento dos agentes envolvidos, uma vez que as políticas adotadas não serão mais resultado apenas do governo central, mas também do conjunto de esforços e decisões coletivas.

Nesta mesma linha de pensamento, Rhodes (1996) afirma que governança é uma nova forma de prática de governo, que não é necessariamente boa nem má; é uma escolha a partir de quais condições o governo se estrutura. O conceito de governança segundo este cientista político é popular, mas impreciso, e pode ser empregado em pelo menos seis usos que envolvem uma complexidade de fatores e servem a diferentes contextos e finalidades. Estas definições, segundo seus usos, são tabuladas por Gomes e Merchán (2017) a partir dos trabalhos de Rhodes (1996) e Kooiman (1999) (Ver Quadro a seguir).

Quadro 2 Diferentes usos e definições de governança

Uso	Definição
Estado Mínimo	Governança tornou-se um termo para redefinir o grau e a forma de intervenção estatal.
Governança Corporativa	Refere-se ao sistema pelo qual as organizações são geridas e controladas.
Nova Administração Pública (New Public Management)	Governança é sinônimo de <i>steering</i> , aspecto central na análise de Administração Pública. Refere-se à utilização de métodos da administração privada e de mecanismos para regular e controlar atores privados na entrega de serviços públicos para os cidadãos-clientes.
Boa Governança (Good Governance) ¹³	Governança é a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país a serviço do desenvolvimento.
Sistema Sócio-Cibernético (Socio-cybernetic system)	A governança pode ser vista como o padrão ou estrutura que emerge em um sistema sócio-político, como resultado “comum” ou consequência dos esforços de resposta envolvidos. Este padrão não pode ser reduzido a um agente ou grupo de agentes em particular.
Redes auto-organizadas (self-	Este uso vê a governança como um termo mais

¹² “Therefore, governance is not merely something that governors do, but a quality of the totality of the governing interactions among those governing and those governed – it is itself a set of interactions.” (pág. 10). Grifo dado pela autora.

¹³ Termo utilizado na “agenda do Banco Mundial para a promoção de transparência e *accountability* entre os países do terceiro mundo como mecanismos de fortalecimento da sociedade civil” (GOMES e MERCHÁN, 2017).

Uso	Definição
organizing networks)	amplo do que o termo governo, com serviços prestados por qualquer permutação entre governo e os setores privados e voluntários. Assim, trata-se do gerenciamento de redes. Este uso também sugere que tais redes resistem ao <i>government steering</i> , desenvolvem suas próprias políticas e moldam seus ambientes.

Fonte: Gomes e Merchán (2017) apud Kooiman, J. (1999).

Para esta pesquisa, o uso do conceito de governança empregado se refere às redes auto-organizadas (*self-organizing networks*), escolha esta feita também por Rhodes e Koimman em seus trabalhos nos quais analisam as novas formas de governo na Inglaterra que se manifestam principalmente a partir da década de 1980. Para esses autores, essas novas formas de governo são um desafio ao Estado porque são autônomas e resistem ao governo central. Portanto, Rhodes conclui que são necessários para a governança: o desenvolvimento do governo central na regulação das redes; o limite às reformas administrativas que estressam o controle e a gestão intra-organizacional por objetivos e competição numa linguagem de mercado; uma administração de redes distinta baseadas na facilitação, acomodação e barganha. Isso porque, segundo este autor, a governança vai além da burocracia e dos mercados, concretizando-se também pela cooperação e confiança, nem sempre institucionalizadas.

Nisto se percebe a necessidade de um ajuste mútuo de redes de trabalho para finalidades comuns, o que vai ao encontro com a Teoria do Discurso de Habermas, na evolução do conceito de poder: “articulação entre autonomia privada e autonomia pública”. Para Rhodes, as práticas de governança se constituem não são só como mecanismos que disponibilizam serviços, mas como uma nova forma de democracia. Entretanto, confere o autor que os governos ainda restringem o acesso dos cidadãos às informações, o que provoca um conflito entre princípios de prestação de contas numa democracia representativa e da participação em redes. Questiona ainda o autor se o Estado é o único guardião dos interesses públicos e se ainda tem autoridade e legitimidade para reivindicar a posição privilegiada nas redes de trabalho, questionando, desse modo, se a governança seria uma forma de condução de governo sem o Governo. Este trabalho não entrará neste mérito e se aterá à governança como uma prática inovadora de governo que envolve novas posturas de gestão pública, cidadania, cooperação e democracia, entre outros.

Assim, o trabalho em rede possui relevantes implicações nas prestações de contas e responsabilidades, não podendo ser específica a uma instituição, mas cabendo aqui uma política na qual várias instituições contribuam para ela num processo de governança. Um importante passo para esta concretização é a organização e disponibilização da informação produzida pelos vários atores envolvidos na governança urbana. Dowbor (2007) afirma que é necessário democratizar o governo disponibilizando de forma clara e fácil para a sociedade os resultados de indicadores que possam auxiliar em processos decisórios. Conforme o autor, o Relatório Mundial sobre o Setor Público de 2005 mostra a evolução da “administração pública” tradicional baseada em conceitos de autoridade e obediência, passando pela “*public management*” com a visão empresarial – como, por exemplo, do gestor da cidade – para enfim o termo “*responsive governance*”, onde a sociedade é parte do processo. Para Dowbor, a governança ocorre através da articulação de vários atores interessados – os “*stakeholders*” – e o adjetivo “responsive” indica uma gestão que sabe responder – ou corresponder – às expectativas de diferentes grupos por meio de processos participativos, o que pode ser parte da resposta esperada por Rhodes em relação a novas posturas da gestão pública. Ver o Quadro a seguir.¹⁴

¹⁴ Tradução feita pela autora, ressalva feita que existam termos na língua inglesa que não são possíveis de serem traduzidos para o português sem a devida contextualização.

Quadro 3 Evolução dos processos de governança na administração pública

	Public Administration Administração Pública	Public management Gestão Pública	Responsive governance
<i>Citizen-station relationship</i> (Situação do cidadão no relacionamento com o Estado)	<i>Obedience</i> (Obediência)	<i>Entitlement</i> (Direito)	<i>Empowerment</i> (Fortalecimento)
<i>Accountability of senior officials</i> (Responsabilidade dos altos funcionários)	<i>Politicians</i> (Políticos)	<i>Customers</i> (Clientes)	<i>Citizens, stakeholders</i> (cidadãos, atores interessados)
<i>Guiding principles</i> (Princípios orientativos) <i>Criteria for success</i> (Critério de sucesso)	<i>Compliance with rules and regulations</i> (Cumprimento das regras e regulamentos) <i>Output</i> (Saída)	<i>Efficiency and results</i> (Eficiência e resultados) <i>Outcome</i> (Resultado)	<i>Accountability, transparency and participation</i> (Prestação de contas e participação) <i>Process</i> (Processo)
<i>Key attribute</i> (Atributo chave)	<i>Impartiality</i> (Imparcialidade)	<i>Professionalism</i> (Profissionalismo)	<i>Responsiveness</i> (Receptividade)

Fonte: Onu, *World Public Sector Report 2005*, p. 7 apud Dowbor, 2007.

Assim, percebe-se no Quadro anterior a evolução das práticas de gestão pública em direção à governança. Ou seja, a governança vai além da técnica, como também vai além da coleta de necessidades da população e de sua resposta imediata; a governança é um processo contínuo de participação social, cooperação, responsabilidades mútuas, prestação de contas, monitoramento de resultados e tomada de decisões. O que se poderia dizer que governança é um processo contínuo de legitimação do Estado pela possibilidade de racionalização da população sobre os atos públicos. No próximo item é abordado sumariamente como têm sido conduzidos os processos de participação social no Brasil de acordo com a bibliografia consultada.

1.7 Participação social no Brasil e equidade na governança

Rolnik (2015) relata sobre a genealogia da participação social nos processos decisórios de políticas públicas no Brasil. Segundo a urbanista, os processos que aqui reivindicam a participação social se iniciam entre o final dos anos 70 e o início dos anos 80 quando as periferias das cidades crescem de forma acelerada e as pessoas se movimentam em busca de políticas públicas, tais como existência de infraestrutura e de equipamentos comunitários nos locais onde vivem. Em outros termos, esse processo pode ser chamado de “direito à cidade”. Esses movimentos, nos anos 80, principalmente por meio da Constituição Federal (1988), provocaram a incorporação de vários direitos dos cidadãos e institucionalização dos espaços de participação social como conselhos, audiências, entre outros. Seria a então intitulada “radicalização da democracia”, ou democracia direta.

A partir dos anos 90, por meio da mobilização dos movimentos populares, que os processos de participação social no Brasil ocorreram com maior intensidade (MARICATO, 2002; VILLAÇA, 1999). Dessa mobilização, resultou o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), que torna obrigatória a gestão democrática, a qual passa a ser uma das diretrizes indispensáveis ao atendimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

É também na década de 90 que os municípios brasileiros perceberam que não conseguiriam cumprir com os direitos dos cidadãos compromissados na Constituição Federal e, em decorrência disso, buscaram parcerias com a iniciativa privada a fim de angariar recursos para viabilizar seus projetos, o que provocou, por diversas vezes, prejuízos na produção de serviços e infraestrutura urbana. Como resultado desse fato, pode-se verificar, entre outros, a redução dos espaços públicos que serão novamente reivindicados pela população a partir dos anos 2005 em movimentos manifestados no mundo inteiro, e particularmente no Brasil. Esses movimentos são articulados por pessoas de diversas classes sociais que vão para as ruas porque não se sentem participantes dos processos decisórios e solicitam os mais diversos assuntos. Uma constante nesses movimentos é a presença da cultura e da arte (Rolnik, 2015). Ou seja, a democracia e o direito na participação de processos decisórios têm sido reivindicações constantes na sociedade brasileira, respaldadas por importantes marcos legais, tais como o Estatuto da Cidade.

No entanto, essas reivindicações não são comuns e nem despertadas em toda a sociedade, mas apenas por uma fatia da população, que, por muitas vezes, não tem uma representatividade significativa sobre um todo; tal como constantemente

pode ser constatado em processos de construção de políticas públicas, como, por exemplo, os Planos Diretores e os PPAs (Planos Plurianuais). Dowborn (2007) afirma que a sociedade civil melhor informada possui mais meios de participação e reivindicação do que aquelas pessoas pertencentes à sociedade civil formada pelos excluídos, o que faz com que a participação social nos processos decisórios seja equitativamente comprometida na acessibilidade da população de forma universal. A representação dos diversos segmentos, assim como a efetividade da participação social na gestão urbana conta, teoricamente, com a institucionalização da diversidade social e cultural em: conselhos, audiências públicas, consultas públicas, instrumentos normativos de planejamento e gestão, entre outros. Essa institucionalização da representatividade civil é necessária e obrigatória¹⁵ no Brasil, mas não tem sido suficiente, conforme relata Rolnik (2015). Segundo ela, os representantes da sociedade civil em conselhos e em outros espaços institucionalizados para a participação social por diversas vezes seguem o mesmo caminho do que a urbanista chama de “cidade dos negócios”, por meio da partidização de seus membros e da lógica aplicada de distribuição de benefícios.

Neste mesmo sentido Lojkin (1997, p.343) nas suas pesquisas a realidade francesa, afirma: “... a planificação estatal aparece subordinada não a uma lógica de controle racional, da sociedade, de seu desenvolvimento coletivo mas sim à lógica de acumulação do capital privado ...”

De toda forma, a governança municipal deve contar com a participação social nos processos decisórios, por isso, a inclusão e o empoderamento de todos os atores nesse processo é um desafio a ser enfrentado (LEFEVBRE, 1991; MARICATO, 2002; MOULAERT, MARTINELLI, SWYNGEDOUW, GONZALEZ, 2005; SANTOS, M. 1993; SAULE JÚNIOR, 2005). A sociedade civil, como compartilhadora do espaço público, deve participar das relações do poder e das práticas de controle, considerando e fomentando sua capacidade de mobilização (PIRES, 2010).

A governança, como constatado por Kooiman e Rhodes, deve buscar a gestão compartilhada em redes, incluindo nesta articulação – ou rede de interações: a prestação de contas, a corresponsabilidade dos resultados e a transparência do processo. Entretanto, especial atenção deve ser dada à geografia municipal e ao cuidado na distribuição equitativa de fluxos e fixos¹⁶ (econômicos, sociais, culturais

¹⁵ Art. 40, § 4º, Art. 43 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Art. 1º Resolução ConCidades nº. 13/2004; Art. 3º Resolução ConCidades nº. 25/2005; Art. 6º e Art. 7º Resolução ConCidades nº. 34/2005.

¹⁶ Santos (1993) conceitua fluxos e fixos. Conforme o geógrafo, os fluxos são cada vez mais de domínio político e atuam nas instâncias: circulação, distribuição, consumo enquanto que os fixos são: econômicos, sociais, culturais, religiosos etc. Os fixos sociais de natureza privada – sejam eles serviços ou bens –

etc.), uma vez que o componente territorial é inerente à cidadania e a acessibilidade universal destes – principalmente onde não é passível de lucros, deve ser garantida (SANTOS, M. 1993). O que normalmente ocorre pela ação do Estado, portanto, em processos de governança, referenciando Rhodes, a regulação das redes e a gestão inter e intraorganizacional nas políticas públicas devem contemplar as vulnerabilidades de pessoas e territórios. O sucesso das políticas públicas é quando elas atingem todo o cidadão, fornecendo oportunidade, proteção e bem-estar (FILGUEIRAS; ANDRADE, 2010).

Para isso, faz-se necessário que a governança vá além da gestão administrativa, acrescentando novas dimensões antes não consideradas e incluindo a articulação dos interesses dos diversos agentes envolvidos (KOOIMAN, BAVINCK, CHUENPAGDEE, MAHON, PULLIN, 2008; MCGEE, 2010). Sendo assim, no desenvolvimento do estudo de caso desta pesquisa, na cidade de Catanduva (SP), é preciso identificar se os processos interativos entre as partes estão sendo desempenhados, indo além do mero exercício de gestão urbana e aqui particularmente, sobre o meio físico territorial, recorte da presente tese.

Outra consideração a ser feita é se os agentes envolvidos são considerados conforme os diferentes pesos que possuem no processo, buscando, assim, um equilíbrio relativo entre as partes, o qual deve incluir também o equacionamento dos recursos financeiros (FILGUEIRAS; ANDRADE, 2010). Ao se considerar o equilíbrio “ótimo” entre os agentes nos processos decisórios, deve ser lembrado que, na aplicação desses processos, alguns territórios são mais impactados do que os outros, portanto, a necessidade de equalização das partes.

A participação e a interação da sociedade civil em processos de governança devem ocorrer de forma voluntária e interessada, o que requer o desenvolvimento do capital social de determinado território.

1.8 Capital social na Governança Urbana

A governança ocorre a partir da interação entre Estado, sociedade civil e setor privado (KOOIMAN, BAVINCK, CHUENPAGDEE, MAHON, PULLIN, 2008; MCGEE, 2010). Para Castellano (2010), os processos que envolvem a boa relação entre as

seguem segundo o autor as leis de mercado e se instalarão onde puderem fornecer lucros aos seus proprietários.

autoridades governamentais e a comunidade para solução de problemas comuns e criação de oportunidades são chamados de **sinergia**. Esses processos estariam baseados principalmente na existência e/ou formação do **capital social** de determinada localidade.

Para Putman (1995), o **capital social** é formado por redes de engajamento cívico, regidas por normas formais ou não e possuem como base a cooperação voluntária e a reciprocidade generalizada. As redes de engajamento cívico podem ser: corais, associações de bairro, grupos esportivos, por exemplo. A reciprocidade generalizada é a certeza que o indivíduo possui de que ao fazer um favor, em outra ocasião, este favor pode ser retribuído por algum indivíduo da rede quando houver a necessidade. O histórico favorável das redes de engajamento com a reciprocidade generalizada amplia a adesão voluntária do indivíduo, fortalecendo o capital social deste grupo, incentivando a cooperação espontânea. Assim, o capital social para o autor tende a se auto-reforçar e se acumular. Dessa forma, para o autor, as sociedades com um bom capital social seriam então mais democráticas e possuiriam maiores possibilidade de relações horizontais de atuação na esfera pública.

Nesse sentido, redes densas de interação social, para Putman (1995), auxiliam a melhorar a educação e a saúde, combatem o crime; assim como incentivam o desenvolvimento econômico, promovem governos e inibem o oportunismo individual.

Castellano (2010, p.10), entretanto, lista as críticas a grupos sociais fechados e a laços densos de interação, sugeridas por diversos autores como: “exclusão daqueles que não pertencem ao grupo; restrição a liberdades individuais, carga excessiva sobre aqueles melhor sucedidos; nivelamento ‘por baixo’ sobre determinadas condições sociais, econômicas e educacionais”. Ações essas que devem ser evitadas, principalmente na situação organizacional das redes de engajamento. Deve ser percebido se o capital formado é excludente ou se reforça a cidadania e auxilia na provisão do “bem estar social”.

De toda forma, para Castellano, a auto-organização da sociedade para a resolução de seus conflitos e criação de oportunidades constitui um capital importante na governança urbana e deve ser prevista e fortalecida. A autora cita três tipos de **capital social**: (1) **comunitário**, voltado para “dentro” do grupo, reforçando sua homogeneidade e excluindo os diferentes; (2) **de ponte**, voltado para “fora”, incluindo as diferentes etnias, culturas e classes sociais; e, (3) **institucional** ou **de conexão**, que prevê o engajamento das pessoas com as instituições. Para a autora, o capital social “comunitário” e o de “ponte” devem ser complementados pelo capital social de

“conexão”, sendo que é importante o suporte do Estado para as organizações não governamentais, a fim de que uma comunidade não se apoie apenas em si mesma.

Ainda segundo Castellano, a definição de capital social institucional está ligada ao conceito de Evans (1996) de **sinergia**. Sinergia seria, então, o relacionamento dos cidadãos comuns com as autoridades públicas. Essa forma de capital social deve ser tratada como uma das muitas formas em que ele pode ocorrer e atender as necessidades de determinada comunidade. Para a autora, a sinergia existente propicia o fortalecimento das instituições estatais por meio do engajamento cívico, enquanto por sua vez o Estado disponibiliza meios propícios para que estes engajamentos possam ocorrer.

Para Evans (1996), há duas formas de **sinergia**: através da **complementariedade** de bens e serviços àquilo que o Estado oferece e o **enraizamento**¹⁷. A complementariedade é a forma convencional de relação Estado/sociedade e sugere uma clara divisão entre público/ privado. Esta forma de sinergia é comum na produção de benefícios e oferta de serviços. Por sua vez, o enraizamento é uma forma que permeia a divisão entre público/ privado, por meio de laços que ligam cidadãos e autoridades, como, por exemplo, a presença dos agentes de saúde nas comunidades. Através do trabalho diário na prevenção de doenças, os agentes de saúde criam laços de confiança com as pessoas atendidas, laços estes que beneficiam os resultados alcançados. O autor defende a existência destas duas formas de sinergia simultaneamente para o sucesso dos projetos.

Conforme Evans, é imprescindível que haja o capital social para que os processos de sinergia possam ocorrer. Segundo o autor, é possível adquirir o capital social em um curto espaço de tempo por meio da “**construtibilidade**”, que seria possível através de novos arranjos criativos institucionais e de mudança organizacional que visem a produzir relações sinérgicas. Para ele, a sinergia está relacionada à percepção da existência de interesses compartilhados e da busca conjunta para solucioná-los. De toda forma, a relação Estado/ sociedade deve ser prevista, por meio de aberturas legais e institucionais, a fim de que as pessoas envolvidas possam aderir aos formatos propostos pelo governo, ou mesmo, propor novos processos criativos para a governança democrática urbana. A partir disso, questiona-se: como estruturar a governança municipal a fim de manter sua legitimidade junto à esfera pública e alcançar objetivos comuns à coletividade?

¹⁷ O termo original aplicado pelo autor na língua inglesa é “embeddedness”. Castellano (2010) traduz o termo como “encaixe” ou “encrustamento”. Neste trabalho, optou-se por adotar a tradução na íntegra.

1.9 Governança: formato e legitimidade

Klink (2003) sugere que a governança deve ser analisada em seus aspectos administrativos e funcionais. Isso inclui a forma como são estabelecidos os tratos de conflitos e cooperações entre atores, e como se estabelecem as relações políticas nos desenhos horizontais (de baixo para cima) e verticais (de cima para baixo) de organizações institucionais e processos decisórios; o que daria a legitimidade funcional e política dos processos decisórios.

Kooiman, Bavinck, Chuenpagdee, Mahon e Pullin (2008) alertam que se considere a legitimidade normativa dos processos, pois sua ausência pode resultar em ineficácia e ilegitimidade em longo prazo. Para os autores, a governança interativa enfatiza as respostas para os problemas sociais existentes numa comunidade, além de que “cria oportunidades sociais através das interações entre civis, agentes públicos e privados”¹⁸. Dessa forma, segundo os atores, interagir é mais eficiente do que “fazer sozinho”. Conforme os estudos desenvolvidos por eles, as interações de governança podem ser ordenadas em: participativa, colaborativa e política ou gestão interativa.

A governança participativa ocorre pela capacidade de resposta dos que governam e dos que são governados, a qual é chamada de “repertório”, que pode ser: “votação, envio de cartas e protestar como uma forma individual de ativismo, protestos, boicotes e participando de um movimento ou ser membro de um grupo de foco ou ação com práticas mais coletivas”¹⁹.

A governança colaborativa ocorre quando grupos, organizações e autoridades estão dispostos a partilhar suas atividades com objetivo comuns, embora, por vezes, as motivações dos agentes envolvidos sejam diferentes.

A política e gestão interativa, conforme os autores, “são iniciativas intervencionistas de sistemas de governo e se destinam a promover um impacto sobre o sistema a ser governado”²⁰. Estas intervenções são usualmente realizadas pela identificação das partes interessadas e seu sucesso se deve: à percepção do poder que estes indivíduos possuem em influenciar o processo, à legitimidade de suas demandas e à urgência da ação.

Há, então, no organograma institucional, seu desenho horizontal nas ações de cooperação as quais mantêm autonomia entrem os agentes, e seu desenho vertical nas ações de coordenação que centralizam as decisões. Enquanto no primeiro

¹⁸ Kooiman, Bavinck, Chuenpagdee, Mahon e Pullin (2008, p.2), tradução feita pela autora.

¹⁹ Kooiman, Bavinck, Chuenpagdee, Mahon e Pullin (2008, p.8), tradução feita pela autora

²⁰ Kooiman, Bavinck, Chuenpagdee, Mahon e Pullin (2008, p.8), tradução feita pela autora

desenho de cooperação o processo decisório ocorre de baixo para cima; no segundo, de coordenação, se dá de cima para baixo e exige legitimidade (SOUZA, 2008).

A governança colaborativa conta com a capacidade de colaboração entre as partes para alcançar resultados e isto não é um processo intrinsecamente voluntário (SOUZA, 2008; MCGEE, 2010). Ao contrário, a governança colaborativa enfrenta desafios para sua concretização como: complexidade, diferenças sociais e volatilidade econômica. No âmbito urbano, por vezes, a governança necessita de controle centralizado porque não houve um processo de negociação do desenvolvimento da colaboração, como, por exemplo, distribuição de responsabilidades e elaboração de políticas regionais (MCGEE, 2010).

De acordo com Kooiman, Bavinck, Chuenpagdee, Mahon e Pullin (2008), a governança colaborativa tem sido cada vez mais utilizada pelos territórios. Nisto, para McGee (2010), existem dois desafios a serem enfrentados: desenvolver mecanismos colaborativos primeiro entre os diferentes níveis de governo e em segundo, nas diferentes áreas urbanas. Este último em áreas metropolitanas e aglomerados urbanos.

Souza (2008, p.216) sugere a aplicação de incentivos para “superar a inércia inicial dos atores e das agências, minimizar conflitos de interesses e de preferências e a tendência à não-cooperação”. Segundo a autora, esses incentivos assim seriam direcionados ao alcance de um bem comum e eles podem ser aplicados em forma de incentivos e sanções, conforme o objetivo almejado. Assim também, conforme a autora, os incentivos podem ser aplicados de forma seletiva, dependendo do ator beneficiado. Ou seja, os incentivos podem ser aplicados como um meio de equidade social.

Portanto, a estrutura da governança no Município, o desenho das políticas públicas, dos arranjos intra-governamentais e com a sociedade, os incentivos concedidos, assim como os objetivos e metas a serem alcançados são mais bem viabilizados por meio do processo prévio e constante de planejamento.

1.10 Impossibilidade de planejamento ou obsolescência nos processos de gestão

É preconizado que a atuação do Estado sobre o território seja feita por meio do planejamento (MATUS apud IMAP, 2008) a fim de que os resultados obtidos sirvam à coletividade da melhor forma. Esta preconização é reafirmada por meios dos

instrumentos normativos legais que, no Brasil, se fazem obrigados por lei, como para os municípios: o Plano Diretor; o Plano Plurianual; a lei de Diretrizes Orçamentárias; os planos setoriais como de: habitação, mobilidade, saneamento, resíduos sólidos, entre outros. Entretanto, constantemente acusam-se os municípios brasileiros do afastamento e da desconexão existente entre planejamento e gestão (VILLAÇA, 2005). Assim, um dissocia-se e não se compromete com o outro, sem um controle existente sobre os resultados alcançados.

Para Santos, B. (1999), a rapidez, intensidade e profundidade dos acontecimentos recentes faz parecer que a realidade toma frente à teoria. Todavia, afirma o autor que não vivemos numa sociedade inteiramente contingente, imprevisível, dando assim a abertura para uma possibilidade de planejamento, mas não mais com a linearidade praticada em grande parte do planejamento presente. Para o autor, os fenômenos são cada vez mais econômicos, políticos e culturais, sendo que uma destas dimensões não se dissocia da outra, não podendo ser analisadas separadamente.

Assim também Ascher (2004), contestando a linearidade do pensamento – e pode-se dizer do planejamento – fala da sociedade do hipertexto, complexa e constantemente reescrita. Nesta sociedade contemporânea em que vivemos, indivíduos e grupos se relacionam em rede com outros muitos grupos e indivíduos, como um imenso tecido de ampla diversidade cultural e social, e com interesses coletivos comuns em campos sociais diversos. Para o autor, os campos sociais mais importantes são: o trabalho, a família, o ócio, o bairro, as organizações religiosas e sociopolíticas.

Sendo assim, o planejamento deve necessariamente contemplar os diferentes atores e interesses pertinentes ao processo, como igualmente a ação destes indivíduos e coletivos sobre o espaço tempo. Matus (*apud* HUERTAS, 1993) ilustra este posicionamento quando remete ao técnico brasileiro na copa de 1958 ao expor suas estratégias de campo, um de seus jogadores, Garrincha, lhe pergunta se os jogadores adversários não jogam. Matus conceitua esse tipo de planejamento como determinístico, que não prevê a contingência e a atuação dos diferentes atores envolvidos no processo, como também demonstra a carência na capacidade de governo das gestões públicas, fadando o planejamento a ser desvinculado dos fatos futuros com grande probabilidade que não seja efetivado.

Outra questão a ser aqui disposta é que fica a dúvida se atores e gestores se interessam em ser mapeados, incluídos e compromissados nos processos de planejamento municipal. Se de fato interessa o pleno funcionamento do planejamento.

Para Villaça (1999), a dissociação do planejamento e gestão no Brasil ocorre já na primeira cinquenta do sec. XX, quando o planejamento deixa de servir as expectativas da elite urbana e serve apenas como resposta aos anseios de uma demanda social crescente, sem porém ter a pretensão de que suas diretrizes sejam executadas, como ocorre nos países centrais, por exemplo. Santos (1999), nesse sentido, considera que, nas sociedades periféricas, as quais se podem incluir o Brasil²¹, a sociedade civil é fraca, pouco organizada e pouco autônoma. O que pode ser um pressuposto para a elite urbana não se sentir compromissada na execução dos planos.

Nesse mesmo sentido, no Brasil, a sociedade civil é contemplada de forma institucionalmente frágil nos processos decisórios de políticas públicas municipais. O modelo de gestão democrática já é moldado pela Constituição de 1988 e posteriormente regulamentado pelo Estatuto da Cidade em 2011²², e combina a democracia representativa com a democracia direta. Sendo que a democracia direta é exercida por meio da disponibilização de espaços e da possibilidade da participação nas políticas públicas. Entre estes espaços, estão os conselhos vinculados à política pública municipal, que tem sido, em sua maioria, de caráter meramente consultivo, permanecendo a deliberação final nos processos decisórios com o setor público. Dessa mesma forma, estes conselhos têm sido pouco representativos, contemplando minimamente os movimentos populares e as mulheres, por exemplo, o que já apresenta uma fragilidade na aplicação do modelo enquanto sistema. Outra característica da aplicação deste modelo pode ser verificada nos processos de construção dos planos diretores municipais, que nos espaços de participação da sociedade os temas contraditórios não são abordados, ou são abordados superficialmente, ao que se pode chamar de uma “participação burocrática”, apenas para serem cumpridas as disposições legais. Isso faz com que o resultado final permaneça com propostas essencialmente técnicas e não participativas, além de constantemente não serem resolvidas (nem polemizadas) questões cruciais para a cidade, como a desigualdade social e a aplicação da função social da propriedade. Ou seja, questões como a habitação social, os vazios urbanos e especulação fundiária, o espraiamento da cidade, a conservação ambiental, entre outros, permanecem sem soluções efetivas. Reafirmando isto, as diretrizes propostas nos planos diretores

²¹ Boaventura de Sousa Santos em seu livro “Pela mão de Alice” faz esta referência ao seu país, Portugal. Portanto a equivalência neste trabalho a realidade da sociedade civil brasileira.

²² No Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2011:

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – ...

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; ...”

acabam sendo gerais e dependendo de outras leis e planos para se aplicarem. (MONTEIRO DOS SANTOS, 2011).

Sendo assim, a afirmação de Villaça (2005) de que os planos diretores no Brasil não são feitos para serem executados é mais uma vez reafirmada, com poucas exceções, apesar das disposições dos capítulos constitucionais e de sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade. Santos Júnior e Montandon (2011) relatam que, historicamente, os maiores momentos de crescimento das cidades brasileiras não foram e não são pautados no planejamento urbano, exceção de casos isolados, que mesmo assim não conseguem resolver a questão da desigualdade social territorial. Ao contrário, os gestores brasileiros, devido ao controle nos gastos públicos, ao curto ciclo da gestão municipal e a dificuldade no financiamento do desenvolvimento urbano, têm sido pragmáticos e imediatistas, com poucos e pontuais exemplos de inovação e de mudança.

As afirmações acima são verdadeiras, mas questionáveis quanto a justificarem totalmente a carência de planejamento, inovação e capacidade de promover mudanças nas cidades brasileiras, o que pode ser potencializado na governança urbana ao aliar gestão pública, iniciativa privada e sociedade civil. Santos, B. (1999) ressalta a necessidade presente da promoção da criatividade na gestão pública; entretanto, para o autor, deve haver um equilíbrio entre estrutura e ação. Na ação, com a falha do “Estado providência” muitas das funções do Estado são absorvidas pela sociedade e iniciativa privada, mas existem serviços e investimentos que são inerentes ao setor público para que o coletivo urbano seja beneficiado universalmente. Assim, igualmente não se pode contar apenas com a sociedade civil enquanto um braço do Estado na prestação de serviços de cunho social e lhe cercear sua participação política. Além deste princípio de cidadania que envolve as dimensões civis e políticas dos indivíduos, Santos, B. (1999) apresenta ainda o princípio da subjetividade. Este último princípio envolve a complexidade das ideias de auto-reflexividade e de auto-responsabilidade que, por meio da prática da cidadania, leva à auto-realização do sujeito na ação sobre o coletivo público.

Enquanto o coletivo, que representa o conjunto de pessoas que moram ou frequentam determinado território, não for capaz de absorver como um todo os progressos alcançados pelo desenvolvimento humano em forma de oportunidades, não se pode falar de sustentabilidade e equidade (PNUD, 2014). Harvey (2008, p.74) afirma que o “direito à cidade” passa pela capacidade de mudar a nós mesmos e de mudar a cidade e que “depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização”.

O poder coletivo exercido por meio de uma rede de ação, envolvendo governo e sociedade civil, capaz de promover mudanças em prol da comunidade e território, é chamado neste trabalho como governança urbana, que deve acontecer dentro de um sistema de equilíbrio entre a estrutura e ação capaz de contemplar a complexidade da contemporaneidade.

1.11 Governança e planejamento

Irazabal (2009), em seus estudos, faz a articulação entre governança e planejamento. A autora propõe um modelo de governança que seria o aproveitamento das potencialidades dos modelos tratados da literatura, como “Teoria do Regime” e “Teoria da Ação Comunicativa”, a fim de tratar simultaneamente a governança e o planejamento como uma conquista contínua e mais equitativa para a coletividade. A este modelo intitula como “Planejamento Emancipatório”.

Para a autora, o modelo da “Teoria do Regime” tem origem na ciência política e seria liderado por grupos ligados ao poder político e institucional com forte articulação com a iniciativa privada. Por sua vez, o modelo “Teoria da Ação Comunicativa” foi desenvolvido entre os anos 1980 e 1990 e tem como base as teorias de Habermas²³ e dos pragmatismos americanos. Segundo Irazabal esta teoria traz à tona ao planejamento os processos comunicativos, deliberativos e de produção de conhecimento. É um modelo baseado na construção do consenso entre as partes envolvidas, o que incorre na crítica acadêmica por não considerar as desigualdades sociais e culturais no poder de articulação e negociação dos processos decisórios. Sobre isso, Klink e Denaldi (2011) alertam que, ao não considerar estas diferenças, o planejamento comunicativo-participativo, além de “reforçar a produção e desapropriação desigual do espaço urbano”, traz maior legitimidade política a esta prática exclusiva de produção urbana, devido ao seu caráter participativo.

Desse modo, Klink e Denaldi sugerem que o planejamento comunicativo-colaborativo e participativo é um passo epistemológico no planejamento, entretanto, insuficiente, devendo ser incorporada a concepção *lefebvriana* da produção social do espaço. Isto é, segundo os autores, promover a mediação entre a representação hegemônica do espaço (articulada entre elite e planejadores profissionais) com as “vivências reais, afetivas e subjetivas das comunidades locais”, por meio de uma nova

²³ Esta teoria já foi discutida no presente trabalho no item que trata sobre a esfera pública.

“práxis” urbana, possível quando da abertura de diversas arenas de “disputa e negociação política na cidade”, como já haviam afirmado Fraser e Young.

Como mais um passo epistemológico na concepção de um instrumento teórico conceitual de planejamento e gestão, nesta mesma linha de pensamento, Irazabal propõe o “planejamento emancipatório”, que é embasado sobre a análise das seguintes variáveis: poder, conhecimento, subjetividade e espaço. **Poder** é a capacidade de fazer com que as coisas aconteçam. Pode ser um indivíduo ou uma rede. **Conhecimento** são “*dados, informações e entendimentos*”. O conhecimento pode ser aquele que o indivíduo traz de suas experiências empíricas e teóricas, como também daquele adquirido nos processos de governança e planejamento. A **subjetividade** é a sua “*identidade como sujeito*”. É como o indivíduo se entende (autoidentidade), seus projetos individuais e coletivos (como pretende ser), como ele entende que é percebido pelos outros (autoidentidade projetada) e de fato como os outros percebem o sujeito individual ou coletivamente (identidade socialmente construída). Por fim, o **espaço** é o local de construção das relações sociais. Sobre estes fatores, a autora elabora o quadro de análise comparativa a seguir, onde a primeira coluna trata da “Teoria do Regime”, a segunda coluna, da “Teoria da Ação Comunicativa”, e a terceira, da proposta do “Planejamento Emancipatório”. Esta análise comparativa busca os pontos de êxito e elimina as fragilidades dos dois primeiros modelos de governança para a construção do Planejamento Emancipatório.

Quadro 4 Análise comparativa de diferentes tipos de articulação entre governança e planejamento²⁴

	Communicative Action (Teoria da Ação Comunicativa)	Regime theory (Teoria do Regime)	Emancipatory planning (revised approach) Planejamento Emancipatório (Abordagem revista)
Power (Poder)	<i>Network power, social capital</i> (Poder de rede, Capital social)	<i>Power to, not power over, interplay of systemic and preemptive power</i> (Poder para, não poder sobre, poder preventivo e sistêmico)	<i>Network power</i> (Poder de rede)
Knowledge (Conhecimento)	<i>Social learning</i> (Aprendizado social)	<i>Defense of situated Knowledge</i> (defesa do conhecimento situacional)	<i>Emancipatory Knowledge</i> (Conhecimento emancipatório)
Subjectivity (Subjetividade)	<i>Rehearsed, evolving</i> (Ensaaiada, evoluindo)	<i>Rational choice, strategic self-interest</i> (Escolha racional, estratégica, interesse próprio)	<i>Empowering, layered subjectivities, respect of difference</i> (Empoderamento ou capacitação, camadas de

²⁴ Tradução livre.

	Communicative Action (Teoria da Ação Comunicativa)	Regime theory (Teoria do Regime)	Emancipatory planning (revised approach) Planejamento Emancipatório (Abordagem revista)
			subjetividades, respeito as diferenças)
Space (Espaço)	<i>No specific spatial constraint</i> (Sem restrição de espaço específico)	<i>Manipulation of space as commodity</i> (Manipulação do espaço como mercadoria)	<i>Spaces of solidarity, promotion of spatial justice</i> (Espaços de solidariedade, promoção da justiça espacial)

Fonte: IRAZABAL, 2009.

Na proposta do planejamento emancipatório, o poder de rede aumenta a partir do momento em que há maturidade no processo, isto é, que os agentes constroem suas interdependências como soma de capacidades dos agentes para objetivos comuns. O conhecimento emancipatório é aquele construído no processo de governança livre de influências (políticas, sociais, culturais, entre outras) e consegue ultrapassar as restrições e visões discriminatórias. O empoderamento ou capacitação das subjetividades reconhece e inclui as diferenças, criando pequenas oportunidades em curto prazo e preparando maiores oportunidades em longo prazo. O espaço é o lugar onde as diferenças se deparam criando inventividade e criatividade, em espaços de solidariedade.

Segundo Irazabal, a emancipação torna os agentes autoconscientes dos seus papéis nas práticas sociais e assim capacitados para transformar seus territórios. O que, no planejamento, envolve também a justiça socioespacial. Portanto, ao acrescentar o conteúdo da justiça espacial, o planejamento emancipatório vai além do conceito de governança como redes auto-organizadas tratadas por Rhodes e Kooiman, pois acrescenta ideários que atendem à coletividade como um todo. Para esta tese, a justiça espacial é tratada quando atendidos o “direito à cidade” e o equilíbrio ambiental, expressos nos documentos Carta Mundial pelo Direito às cidades, Estatuto da Cidade, Nova Agenda Urbana e Agenda 2030 (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável), em relação aos territórios municipais.

No Brasil, o planejamento emancipatório tem sido, por vezes, recorrido nos orçamentos públicos que adquirem a visão estratégica com influência do PES (Planejamento Estratégico Situacional) e reformulação da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal). Assim, o planejamento do orçamento passa a ser uma preocupação mais presente nas políticas públicas e definições de prioridades governamentais, com o objetivo de desenvolver novas estratégias de forma mais democrática, equitativa e eficiente (ABREU, GOMES, 2013). Nesse sentido, Araújo

(2010) relata as três dimensões do orçamento: política, planejamento e jurídica. É na dimensão do planejamento que não apenas a alocação dos recursos promovida pelo orçamento público, como também os processos decisórios de modo geral, prescindem da definição das prioridades da agenda pública.

Para Matus, o futuro sempre é incerto e, perante isto, o planejamento é cada vez mais necessário, uma vez que deve prever ações e contingências para as diversas possibilidades e surpresas que ocorrerão (HUERTAS, 1993). Nesta prospecção de futuro desejável para McGee (2010), “cidades habitáveis, sustentáveis, economicamente produtivas e socialmente inclusivas” irão depender não só do aprimoramento da capacidade de programar a governança colaborativa, como também de definir prioridades estratégicas. Nesse mesmo sentido, Farah (2001) afirma que há necessidade de estabelecer prioridades na agenda pública.

As prioridades na agenda pública devem ocorrer neste contexto por meio do estabelecimento e da garantia do vínculo entre planificação e execução que, conforme Klink (2003), requer da necessidade das cidades possuírem planos estratégicos mais operativos. Matus afirma que o resultado da planificação deve ser a mediação entre conhecimento e ação como suporte para a tomada de decisões. Ou seja, um “plano ação” (HUERTAS, 1993).

Ao explicar a sua concepção sobre o método PES (Planejamento Estratégico Situacional), Matus defende que o conhecimento de determinada realidade não ocorrerá apenas por meio do diagnóstico técnico tradicional. Para o autor, o diagnóstico é um trabalho de pesquisa que embasará o planejador em sua análise situacional de determinada realidade. Esta análise deve ser processada por meio da apreciação de vários atores, para que a mesma não seja tendenciosa.

Segundo Matus, o PES é um plano de ação que trata não apenas dos problemas a serem enfrentados, como também das restrições (políticas, financeiras, de conhecimento, de capacidade organizacional) que os atingem. É um plano dual: por um lado, é um plano de ações; por outro, é um plano de demandas e denúncias. Este plano tem por seu foco os problemas, as oportunidades e as ameaças. É construído através de um processo de análise estratégica buscando sua viabilidade – sobretudo política e financeira – para que as ações propostas de fato ocorram a fim de que sejam alcançados os resultados esperados.

A viabilidade política de um plano, para este autor, é construída por meio da combinação de operações “amargas” que produzam o resultado esperado, com operações “doces” que agradem a população. De acordo com o autor, se forem utilizadas apenas as primeiras operações, seriam operações puramente técnicas,

enquanto as segundas operações seriam puramente políticas, sem efeitos sobre os problemas. Portanto, uma operação precisa da outra para que se tornem operações técnico-políticas.

Ainda, para Matus, a viabilidade política de determinada operação ocorre também por meio da análise dos diferentes agentes envolvidos no processo, suas diferentes motivações dos agentes e a força que eles exercem sobre o fato. Deve ser analisado o poder que estes agentes exercem de fazer pressão sobre determinado resultado a fim de que esta operação se efetive (ou não). Se houver consenso sobre a operação, não há problema. Entretanto, se houver conflito, devem-se buscar meios para que a operação seja viável.

Sendo assim, Matus (1989) propõe a existência do plano-processo que se caracterizaria como: (1) um conjunto de estratégias e programas de atuação, que formula projetos e tem mecanismo de controle simples; (2) é autogovernado pela própria comunidade; (3) engloba proposta de toda comunidade e não apenas de poucos; (4) compromete todos os atores sociais; e (5) é dinâmico e contém a explicação da sustentabilidade (PESCI, 2002).

De toda forma, um plano de ação é um plano operacional, cujos resultados podem ser analisados por meio de indicadores de desempenho (FALCOSKI; BRUNA, 2014) que retratam o sucesso alcançado, como também as fragilidades dos instrumentos utilizados em determinado processo de governança. Esta tese contempla o desenvolvimento de indicadores de desenvolvimento para a governança municipal, como parte do esforço de implantação e aprimoramento de suas capacidades, entre outros, na tentativa de contribuir ao planejamento emancipatório nas variáveis dispostas por Irazabel: poder de rede, conhecimento emancipatório, empoderamento das subjetividades e ampliação dos espaços de solidariedade.

Outra questão a ser ponderada no planejamento e gestão da governança é que o Município não é um sistema fechado e ele se articula com outros municípios no “direito à cidade” e equilíbrio ambiental de seus territórios, principalmente em relação às regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. Esta articulação pode ser reforçada por meio de parcerias e ampliação das capacidades comuns a fim de não incorrer em prejuízos locais e potencializar benefícios adquiridos neste processo. Segundo Filgueiras; Andrade (2010), a consolidação das capacidades institucionais entre os municípios pode ser capaz de promover a inclusão social. Para isso, conforme os autores, é necessário reforçar a gestão local, pois é o município que possui o papel fundamental na distribuição de serviços e bens. A falta de capacidade gerencial e técnica dos municípios faz com que a descentralização administrativa acentue ainda

mais a desigualdade social, principalmente quando se trata de diferentes municípios. Acusam igualmente os autores que a existência de rearranjos administrativos (mudanças de órgãos, suspensão de consórcios e outros) de um prefeito para outro incidem nas capacidades institucionais adquiridas.

Para Velloso (2010), as parcerias de governança constroem-se do ponto de vista de competências e capacidades. O objetivo destes processos deve ser de mobilizar autonomias individuais e coletivas. Ou seja, nas parcerias, deve ficar claro de quem é a responsabilidade da realização da ação ou da tomada de decisão (quem tem o poder); deve desenvolver as competências individuais e coletivas para realização da ação e para a qualificação da argumentação (discurso) nos processos decisórios; assim como promover a percepção da responsabilidade individual de realizar uma ação e do direito civil individual para que ela seja realizada; como também principalmente da percepção da responsabilidade coletiva de realizar a ação e da orientação do processo decisório em prol de um bem coletivo maior. Klink (2009, p. 416), ao tratar das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, percebe que não há um arranjo institucional único na experiência internacional, que, ao contrário, eles são constantemente alterados no tempo “em função da dinâmica socioeconômica e política mais ampla da sociedade”.

As estruturas dos sistemas de governança podem ser divididas em: “*self-, co-, e hierárquica*” – sistemas de gestão própria, sistema cooperativos, sistemas hierarquizados. A mistura destas estruturas é desejável, pois diferentes papéis na governança urbana. Nas estruturas de gestão própria, são exercitadas as capacidades de auto-governo da sociedade, que pode ser proposta pelo governo ou de forma voluntária. Nos sistemas cooperativos, juntam-se as forças para um propósito comum, a sociedade pratica suas identidades e autonomia no processo. Ela é mais ampla do que os outros modos de governança e a governabilidade deste sistema implica no uso de formas organizadas de interação. Os sistemas hierarquizados são um modo clássico de interação do Estado com seus cidadãos – de cima para baixo – e se expressam em políticas e legislação; sendo, no entanto, o Estado ainda como unidade de governo central. (KOOIMAN, BAVINCK, CHUENPAGDEE, MAHON, PULLIN, 2008; MCGEE, 2010).

Por meio da construção das capacidades de colaboração, os agentes envolvidos articulam seus interesses, exercitam seus direitos, cumprem suas obrigações e intermediam suas diferenças (SOUZA, 2008). Entretanto, em qualquer território analisado, deve haver um equilíbrio a ser alcançado entre as necessidades do governo com as suas capacidades. Desta forma uma sociedade seria melhor

governável quanto a menor distância entre necessidades e capacidades (LEFÈVRE, 2003).

1.12 Governança e governabilidade

O objeto é a governança e o sujeito, o sistema onde se insere. Sendo que a governabilidade se dará na relação entre sujeito e objeto. A governabilidade é então a “*capacidade geral para a governança de qualquer entidade ou sistema social.*” Nisto há um aspecto temporal nestes processos em resposta a fatores internos e externos. O que é considerado como alta governabilidade em determinado momento, passa a ser baixa em outro (KOOIMAN, BAVINCK, CHUENPAGDEE, MAHON, PULLIN, 2008).

Para estes autores existem três variáveis da governabilidade: “sistema a ser governado”; “sistema de governo”; “interações de governança”. A primeira variável da governabilidade se relaciona com o sistema a ser governado. As características do sistema – dimensões (social, econômica, etc.); complexidade (relações entre as partes, a totalidade e seu ambiente); diversidade (características das entidades que compõe o sistema e suas diferenças) e dinâmica (tensões que geram fluxos dentro e entre os sistemas) – influenciam na governança. Na segunda variável da governabilidade, ocorre o balanço entre a capacidade do sistema de governo e as necessidades do sistema a ser governado. Por fim, na terceira variável, as interações de governança ocorreriam em três ordens.

A primeira delas seria a ordem do “dia a dia”, quando a comunidade resolve seus conflitos e promove suas oportunidades. A segunda ordem se concentra nos arranjos institucionais como cenário e funcionalidade onde a primeira ordem ocorre. A terceira ordem é onde se alimenta, se liga e se avalia o exercício de governo. É principalmente na organização da terceira ordem que se concentra a presente tese. Dessa forma, pressupõe-se neste trabalho que os municípios exercitem principalmente a primeira ordem, de forma bastante emergencial, com pouco planejamento; praticam a segunda ordem de forma obsoleta e desconsiderando a dinâmica urbana e regional onde se inserem; assim como pouco avaliam os resultados estabelecidos e interajam com atores e instituições, que seria a terceira ordem. Esta última é exercida de forma tímida nos municípios brasileiros, realizada pelos observatórios públicos e privados quando existentes, como será visto no decorrer do trabalho. Isto é, há uma falha de processos, seja no projeto de governo, ou na governabilidade do sistema, com baixo exercício da governança urbana e pouco desenvolvimento de sua capacidade. Sendo assim, pressupõe-se aqui igualmente que projeto de governo e governabilidade dos sistemas, podem ser melhorados e alcançados os objetivos e metas propostos, com a ampliação das capacidades de governança.

Para a ampliação das capacidades de governança se deve procurar ferramentas, mecanismos, instrumentos e sistemas para a governabilidade. Na segunda ordem, que trata de arranjos institucionais, há modos de governo que não alteram o organograma institucional da administração municipal que podem atender a dinâmica do processo de gestão e, sobretudo, de governança urbana. Assim, haveria organizações com maior prazo de vigência dentro da estrutura municipal e outras temporárias (ex.: convênios, programas, projetos, parcerias público-privadas), respondendo objetivos específicos e vigentes por um curto período de tempo (LEFÈVRE, 2003; VELLOSO, 2010). Lefèvre alerta para a característica monosetorial que normalmente possuem estas organizações e vê como necessidade que estejam inseridas num projeto estratégico maior, articulando secretarias e departamentos em objetivos comuns.

Nessa mesma linha de pensamento, as estruturas administrativas devem contemplar a pluralidade dos agentes envolvidos, os quais Velloso chama de múltiplos protagonistas, podendo, dessa forma, melhor estabelecer processos horizontais, com processos decisórios de baixo para cima. Souza (2008) percebe em seus estudos a carência de agências que coordenem ou fomentem processos colaborativos, o que pode comprometer o desenvolvimento das capacidades municipais.

Lefèvre acusa também a falta de lideranças como fator de dificuldade para a construção de capacidades. Para o autor, o líder pode ser uma pessoa, um grupo ou uma agente coletivo (que pode ser uma instituição). É ele quem toma as decisões quando há conflitos a serem resolvidos. Nesse sentido, a definição de líder estaria modificada de “*capacidade de impor ou forçar as pessoas e outros atores a obedecer*” para “*capacidade de atuar*”. Para a presente tese, pressupõe-se que o líder, no sentido constatado por Lefèvre, seja o executivo municipal, acompanhado por um observatório de políticas públicas que objetivem ampliar a capacidade de atuação da governança municipal. Igualmente relata o autor que é necessário o apoio da população no processo democrático de governança, porque este apenas perdura se a população desenvolve um sentimento de “*pertence*” ao se apropriar de seus direitos e responsabilidades. É neste contexto que se insere a formação do capital social dos territórios urbanos.

1.13 Conclusão do Capítulo e Capacidade de Governo

A revisão bibliográfica procedida neste capítulo tratou da alteração das relações de governo, sob o conceito e estrutura da governança, dentro do contexto no qual, em primeiro plano, o Estado encontra dificuldades em atender as necessidades constitucionais da população e garantir o bem-estar social de forma universalizada a seus governados e, além disso, a evolução da sociedade para cada vez mais necessidades diferenciadas no seu cotidiano. Fato este agravado no tempo devido à complexidade e ao pluralismo social e cultural que convivem simultaneamente em processo contínuo de transformação na nossa realidade contemporânea. Entretanto, é apenas uma parcela da população que irá se manifestar por esses direitos atendidos de necessidades e oportunidades. Ao considerar que Habermas remete à “população que lê” o poder de emitir opinião e constituir a esfera pública, pode se atentar quanto à importância da educação e acesso à informação para a população na sua capacidade de “racionalidade”: discutir, analisar e pressionar o Estado para atender suas aspirações, assim como o aspecto cultural da prática desta população de exercer este direito. Da mesma forma, o acesso universalizado da população à esfera urbana e aos processos decisórios, independente de sua condição social, cultural, de gênero ou mesmo territorial é um desafio a ser enfrentado. Ou seja, a importância do empoderamento, do envolvimento e da articulação dos atores urbanos em suas capacidades é um como componente essencial da formação do capital social no sucesso dos bons resultados para a coletividade.

Este envolvimento da sociedade se inicia com a formação de grupos evoluindo para a mobilização em redes, nas quais a população requer a legitimidade de suas requisições na concretização destas. Nem sempre em sintonia com o Estado, a sociedade adota muitas vezes a forma de governança enquanto governo, autonomia para a ação e poder de decisão – como foi constatado por Kooiman (1999) e Rhodes (1996) em seus estudos na Inglaterra – principalmente em populações com capital social mais consolidado. Putman (1995) afirma que o capital social pode ser construído e reforçado. Assim se supõe que os processos de governança possam colaborar para isto. Entretanto, ressalvas devem ser feitas para as sociedades fechadas às diferenças sociais, de gênero e culturais, como atenta Castellano (2010), o que pode agravar a diferença de acesso do indivíduo à esfera pública – já alertada por Fraser (1996) – e comprometer a distribuição de bens e serviços nos territórios, caso seja esta decisão pautada principalmente sobre interesses de mercado, como

verificado em muitas cidades brasileiras por Milton Santos (1999). Portanto, por um lado, a governança deve ser fomentada como prestação de bens e serviços à comunidade, como também como uma nova forma de democracia e cidadania; mas, por outro, deve haver uma regulação das redes por meio de um governo central – de acordo com a sugestão de Rhodes, a fim de que toda sociedade possa ser contemplada. O que vai ao encontro com Lefèvre, quando clama pela atuação de lideranças capazes de fazer com que as coisas aconteçam dentro de processos de governança. Neste trabalho, pressupõe-se como líder o próprio executivo municipal, como articulador do processo de governança urbana, respaldado por todos os atores urbanos.

Nesse sentido, no Brasil, conforme diversos autores, a participação e o envolvimento da população nos processos decisórios se iniciam nos anos 70, possuindo marcos normativos importantes, tais como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade em 2001. Entretanto, esse envolvimento tem sido, na maioria dos casos, insipiente e decorrente das obrigações legais impostas por lei, tendo a burocratização da democracia como resultado, como constata Monteiro dos Santos (2011) ao fazer a avaliação dos relatórios sobre Planos Diretores dos municípios brasileiros. Ou seja, se pode supor, a partir desta constatação, que nem sempre a legitimidade legal dos processos de participação social no Brasil coincide com a legitimidade política da participação da população nestes processos. Contudo, constata-se enquanto avanço na gestão democrática brasileira o aumento do número de Conselhos com representantes da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas, o que pode ser uma ampliação da oportunidade de arenas públicas de debates (KLINK, 2011). Apesar de que, em relação aos conselhos de políticas públicas no Brasil, Raquel Rolnik (2015) percebe que muitos de seus representantes acabam repetindo a mesma lógica de mercado, ao anuir e priorizar interesses pessoais em detrimento dos interesses coletivos. Fato este também alertado por Klink e Denaldi (2011), que quando não resolvidas às diferenças de poder e comunicação, a condução da participação nos processos decisórios pode legitimar os interesses das elites por meio da hegemonia com os profissionais de planejamento, porém, desvinculado com a “concepção lefebvriana” da produção social do espaço, onde a cidade real acontece. Mesmo porque, conforme verificado por Monteiro dos Santos (2011), na construção dos planos diretores participativos no Brasil não são abordados os principais conflitos e questões relativos às cidades.

Esta tímida participação civil nos processos decisórios pode ser explicada também pela constatação de Boaventura Santos (1999), que compreende as

sociedades periféricas como pouco organizadas e pouco autônomas, como é o caso do Brasil. Todavia, Rolnik ainda constata que, a partir dos anos 2005, movimentos sociais no mundo inteiro, e também no Brasil, sob a bandeira de diversos ideais vão se manifestar e reivindicar sua presença sobre os processos decisórios de políticas públicas. De forma institucionalizada, ou em forma de parcerias, ou mesmo sob uma autonomia independente. Desse modo, a presença e atuação da sociedade civil na esfera pública exigem novos formatos de gestão municipal.

Nisto é possível desenhar algumas formas de governança, envolvendo: organização, produção e acesso à informação; planejamento e gestão de políticas públicas; mobilização da população; extensão das capacidades de governança por meio da estrutura de interações e conhecimento adquirido e emancipatório. Estas variáveis são analisadas no texto a seguir, a partir da bibliografia consultada para o desenvolvimento desta tese, e tem seus aspectos conclusivos quanto à evolução da governança, em três estágios de evolução, conforme demonstrado no Quadro a seguir.

Como primeiro elemento analisado, podem ser resgatados os estudos realizados por Marilena Chaui em relação à capacidade de racionalizar do indivíduo e à necessidade da **informação** como conteúdo faltante do processo de formação de ideias e de opiniões. Assim como a realidade relativa ou subjetiva, interferida pelo subconsciente do indivíduo e por suas experiências empíricas e intelectuais que irão acrescentar conhecimento a estes processos, fazendo com que a concepção da realidade sofra mudanças no componente do espaço tempo e interferindo sobre os processos decisórios.

Apesar da característica “mutante” e “volátil” da realidade, atribuída ao inconsciente das pessoas, experiências e tempo, considera-se aqui que é possível **organizar a informação**, numa tentativa de se esquivar da subjetividade de seu entendimento e desenhar cenários da situação analisada; assim como verificar a efetividade das políticas públicas e os resultados dos esforços dispendidos em prol de objetivos a serem alcançadas, como também de respaldar processos decisórios. Isso pode ocorrer por meio de indicadores de desempenho – conforme recomendado por Falcoski e Bruna (2014) para planos operacionais; e/ou por meio de índices compostos, propostos por Castaño (2011), que têm a objetividade da visualização facilitada e rápida das variáveis mais relevantes para a situação analisada. A informação organizada em indicadores e índices será novamente abordada nos próximos itens da presente tese, ao se tratar da governabilidade e da capacidade de governo nos processos de governança.

Ainda em relação a isto, é importante levantar uma questão formulada por Rhodes, ou seja, se é o poder público o único **produtor de informação**. Sustenta-se, aqui, a ideia de que não, pois todos os atores da esfera pública devem não apenas ter acesso à informação, como também a possibilidade e a responsabilidade da alimentação de dados de utilidade pública.

Sendo assim, os princípios pautados até então pela gestão **pública na produção, acesso e transparência da informação** necessitam também ser modificados, incluindo a sociedade enquanto parte do processo, de acordo com Rhodes (1996) e Dowbor (2007). A democratização do governo, dessa forma, pode conduzir a uma diferente forma de governo, sugerida por Dowbor como “*responsive governance*”, onde o acesso rápido e desburocratizado da informação possibilita que o cidadão possa estabelecer escolhas mais adequadas para suas finalidades e se responsabilizar pelos resultados consequentes. Nisto é possível não apenas o planejamento de políticas públicas, mas as pessoas se planejarem em seu cotidiano, interesses pessoais e idealizações. Da mesma forma, o acesso à informação pode aumentar a possibilidade das pessoas racionalizarem no âmbito da esfera pública e contribuírem sobre as propostas da governança: informar, analisar e aderir.

O **planejamento das políticas públicas** recomendado na literatura e muitas vezes obrigatório na legislação, como já observado por Villaça (2005), é constantemente desvinculado da gestão dos municípios brasileiros. Para este fato, a literatura atribui diversos fatores: incapacidade da previsão de contingências (SANTOS, B. 1999); linearidade de pensamento dentro da complexidade do contexto da sociedade contemporânea do hipertexto (ASCHER, 2004); não contemplação de todos os atores e os interesses envolvidos no processo (MATUS *apud* HUERTAS, 1993); desconexão com os interesses das elites urbanas brasileiras e mascaramento do atendimento de interesses sociais (VILLAÇA, 1999), entre outros.

Portanto, fica clara a necessidade de **novas formas de planejamento**, ou como será abordado mais tarde no decorrer desta tese pela Nova Agenda Urbana, novos paradigmas para o **planejamento das cidades**. Referente a isto, recorre-se a Irazabal (2009) e sua proposta para o Planejamento Emancipatório, com o envolvimento da governança no processo de planejamento. Nesta proposta a autora trata da evolução de quatro fatores selecionados: o poder de rede, o conhecimento emancipatório, o empoderamento das subjetividades e a promoção de espaços de justiça social. Conclui-se aqui que quanto ao primeiro fator pode ser atribuída a atuação da governança como processo, agregando a sociedade na gestão pública. Em relação ao segundo fator, acredita-se que o conhecimento emancipatório ocorre

por diversos meios, entre eles o acesso da informação para todos, seja esta informação situacional ou de ideários urbanos, por exemplo. Quanto ao empoderamento das subjetividades, como terceiro fator, para Irazabal é o reconhecimento das desigualdades e incorporação de oportunidades, mas também pode ser aplicado o conceito de Boaventura Santos (1999) como a auto-reflexividade e de auto-responsabilidade que conduzem o indivíduo a ir além da cidadania em busca do benefício do coletivo. Enfim, em relação ao quarto fator, que é a promoção de espaços de justiça social nos diferentes meios em que isso possa ocorrer, esta promoção de espaços incide por diversas variáveis, como, por exemplo: tipo (conselhos, conferências, audiências, manifestações, etc.), temporalidade (eventual ou permanente), envolvimento das pessoas (individual ou em rede).

Para os processos de governança, é adequado que o envolvimento das pessoas nos espaços públicos ocorra principalmente em rede, aumentando assim a representatividade dos processos. Essas diversas redes que se reconhecem em sua similaridade e tratam de objetivos comuns por meio de processos de governança podem ser parte do esforço para a ampliação dos espaços públicos de debates e de discussões – que se pode também suprir, como prevê Habermas em suas pesquisas, na necessidade da existência de diversas esferas públicas. Segundo o autor, isso aumenta as possibilidades que a sociedade, em sua pluralidade possa ser incluída e representada, sem desconsiderar uma esfera pública única que articule todas as outras, como sugere Young (2000), em seus arranjos institucionais e de parcerias.

Nisto a concretização e promoção das diversas esferas públicas depende da **mobilização dos atores** em prol da justiça social. Ou seja, da adesão e da contribuição das pessoas para o desenvolvimento das políticas públicas. O processo colaborativo consequente deve ser contínuo no tempo e pode ser mais intenso quando da existência e formação do capital social de determinada comunidade. Este capital social pode ser construído por meio de ações conjuntas entre Estado e sociedade e ele é fortalecido quando seu histórico apresentar resultados positivos no alcance de objetivos comuns desejados e necessários à determinada comunidade, como constatado por Putman.

Quando as pessoas atuam conjuntamente com o Estado na implantação de políticas públicas, Castellano conceitua como capital social institucional ou de conexão, que é o que será trabalhado na presente tese. A partir deste posicionamento, faz-se necessário que haja sinergia nessas **interações** entre o Estado e a sociedade, conceituada por Evans (1996) como complementariedade e enraizamento. Aqui é

considerado que essas formas de sinergia são necessárias em processos de governança.

Novas práticas de governo, como a governança municipal, exigem não apenas novas formas de planejamento, como igualmente novas formas de gestão e estruturas institucionais e de parcerias. Acredita-se aqui que a qualidade de interações pode ser melhorada por meio de um bom desenho de governança. Dessa forma, adentra-se no desenho da **estrutura das governanças a fim de estender as capacidades** de atores e conferir a legitimidade aos processos. Pode-se concluir que para o desenho da governança são considerados os seguintes fatores: legitimação política (hierarquia da rede vertical e/ou horizontal) (KLINK, 2003); legitimação funcional (designação de responsabilidades) (KLINK, 2003); legitimação normativa (institucional ou parcerias) (KOOIMAN, BAVINCK, CHUENPAGDEE, MAHON, PULLIN, 2008); forma de interação entre as partes (participativa, colaborativa e política ou gestão interativa) (KOOIMAN et al, 2008); formas de aplicação da governança (geral, setorial, território).

Para Souza (2008), são necessárias ambas as hierarquias de rede: horizontal, quando se prevê a colaboração entre as partes, e vertical, na coordenação centralizada das ações. Com isso, este desenho de hierarquia de redes politicamente estabelecida no processo deve estar previsto enquanto responsabilidades funcionais e normatização das ações, em que a governança é incluída no contexto do organograma institucional e/ou por meio de parcerias legalizadas. Ou seja, as responsabilidades devem estar claras e legitimadas de acordo com as capacidades das partes, sejam elas: políticas, técnicas, de infraestrutura, financeiras, ou quaisquer outras necessárias para o bom êxito do processo em prol de objetivos e metas a serem alcançados, onde as diferentes capacidades se fortalecem.

Dessa mesma forma, acredita-se no presente trabalho que, por meio da extensão dos processos nas redes de governança e do desenvolvimento das capacidades de atores e agentes, é possível evoluir da interação participativa e colaborativa para a interação política. Esta última enquanto um processo ativo da gestão democrática e emancipatória.

Nisto também no desenho de governança devem ser previstas suas formas de aplicação, considerando que todas são importantes, como o desenvolvimento e a articulação das diversas esferas públicas na sua aplicação geral (cidade e região), por setor, quando direcionada a um tema em particular (educação, saúde, mobilidade, etc.), e territorialmente, quando aplicada nas diferentes unidades de vizinhança ou bairros. Para Kooiman, como também para McGee, deve haver a aplicação da governança nos territórios urbanos, envolvendo o conjunto dos atores afetados.

Por fim, como conhecimento adquirido e emancipatório, a presente tese propõe que, por meio de um processo de gestão democrática, o conteúdo e a fonte de atualizações dos atores envolvidos na governança irão alimentar as prioridades da Agenda Pública, que pautará a definição de objetivos e metas a serem alcançados em determinado período de tempo. Defende-se aqui que o conhecimento dos atores deve se ater não apenas a suas experiências empíricas individuais ou de grupo, mas que igualmente seu conteúdo seja atualizado com ideários, possuindo como fontes tratados discutidos com a comunidade internacional e estudos da comunidade acadêmica, a fim de que haja a possibilidade de se promover as modificações importantes no território e sociedade a partir da atuação da governança nas cidades.

Mediante isto, o Quadro a seguir ensaia uma síntese da evolução dos processos de governança, em três estágios, de onde se parte de uma Governança Participativa, passando por uma Governança Colaborativa e atinge a Governança Interativa, na qual a democracia se encontra mais amadurecida e consolidada. As variáveis utilizadas são aquelas identificadas na revisão bibliográfica e analisadas nesta conclusão de capítulo, desagregadas em subitens para melhor entendimento dos processos.

Quadro 5 Síntese conclusiva da evolução dos estágios de governança conforme a bibliografia consultada

Variável		Governança		
		Estágio 1	Estágio 2	Estágio 3
Informação	Acesso	Restrito e burocrático	Amplio	Amplio, rápido e facilitado
	Transparência	Exigências legais	Exigências legais e acordos de colaboração	Ampla
	Produção/alimentação	Estado	Estado	Estado + iniciativa privada + sociedade
	Organização	Dados	Dados	Indicadores e Índices, com possibilidade de variáveis desagregadas

Variável		Governança		
		Estágio 1	Estágio 2	Estágio 3
Planejamento e Gestão de políticas públicas	Ação	Pontual (passiva)	Complementar ao Estado (ativa)	Permanente Agregação da população à gestão pública (ativa)
	Planejamento	Linear e desvinculado da gestão	Cooperativo, linear e complementar a gestão	Cooperativo, auto-reflexivo, com previsão de contingências, com definição de prioridades e objetivos para a agenda pública e vinculado ao processo de gestão
	Processo decisório	Dependente do Estado	Autônomo e emancipado	Autônomo e emancipado
	Responsabilidade social e de atuação territorial	Conforme representatividade	Livre	Aperfeiçoamento das subjetividades éticas e de cidadania
	Temporalidade	Eventual	Permanente	Permanente
	Empoderamento de Atores e agentes	Normativa	Segundo competências	Reconhecimento das desigualdades sociais e ambientais dos territórios
	Espaços de gestão democrática	Conselhos, audiências, conferências e outros quando solicitados pelo Estado	Conselhos, audiências, conferências e outros quando solicitados pelo Estado; Em serviços	Conselhos, audiências, conferências e outros quando solicitados pelo Estado; Em serviços Em redes Nas atividades cotidianas por meio: da consulta e produção de

Variável	Governança			
	Estágio 1	Estágio 2	Estágio 3	
			dados; na reivindicação de direitos; na responsabilidade social e territorial; nos processos decisórios; no acompanhamento da agenda pública e dos objetivos e metas	
	Envolvimento das pessoas	Individual ou representativa de segmento	Em grupo	Em rede
Mobilização da população	Capital social	Desorganizado	Organizado, comunitário e/ou institucional	Organizado, de ponte e institucional
	Sinergia	Inexistente ou insipiente	Complementar	Complementar e de enraizamento
	Adesão	Pouco representativa	Por grupos de interesse	Representativa e responsável
Extensão das capacidades de governança por meio da estrutura de interações	Legitimação política	Vertical	Horizontal	Horizontal e vertical para ações de coordenação
	Legitimação normativa	Institucionalizada	Institucionalizada ou por meio de parcerias	Institucionalizada ou por meio de parcerias
	Interações Estado/ sociedade	Repertório	Complementar	Gestão Democrática ou interativa
	Aplicação da governança	Geral, setorial, territorial	Geral, setorial, territorial	Geral, setorial, territorial
	Responsabilidade de atores não governamentais	Mínima e pontual	Parcial de acordo com as capacidades	Ampla de acordo com as capacidades

Variável		Governança		
		Estágio 1	Estágio 2	Estágio 3
Conhecimento adquirido e emancipatório	Fonte e conteúdo	Empírico	Empírico e emancipatório por meio do aprimoramento das capacidades de atores e agentes	Empírico e emancipatório por meio do aprimoramento das capacidades de atores e agentes, articulação das diversas esferas públicas atualizadas com os ideais internacionais
	Prioridades	Setorial	Do grupo	Democraticamente de acordo com a análise de resultados
	Metas e objetivos	Linear	Setorial	Holístico e integrado
	Determinação da Agenda	Estado	Grupo	Articulação das diversas esferas públicas

Fonte: Autora, 2019.

A partir da análise do quadro, é considerado nesta pesquisa **o alcance do terceiro estágio da governança** como um aprimoramento da capacidade de governo por determinada comunidade, em que as interações entre Governo, sociedade e iniciativa privada se encontram em sinergia, objetivo este a ser almejado nos processos democráticos e de justiça social. Para isso, esta tese recorre ao triângulo de Matus, no qual a capacidade de governo é calcada e articulada nos dois outros vértices do triângulo: projeto de governo e governabilidade do sistema.

2 | GOVERNANÇA URBANA A PARTIR DO TRIÂNGULO DE GOVERNO

Este capítulo vai desenvolver para a governança urbana o triângulo de governo de Carlos Matus (1989), nos seus três níveis de governo, sob a ótica dos princípios: “direito à cidade” e “equilíbrio ambiental”. Os níveis de governo são: Nível 1 – o **Projeto de Governo**; Nível 2 – a **Governabilidade do Sistema**; e Nível 3 – a **Capacidade de Governo**. É na articulação dos três níveis de governo que ocorre a governança urbana.

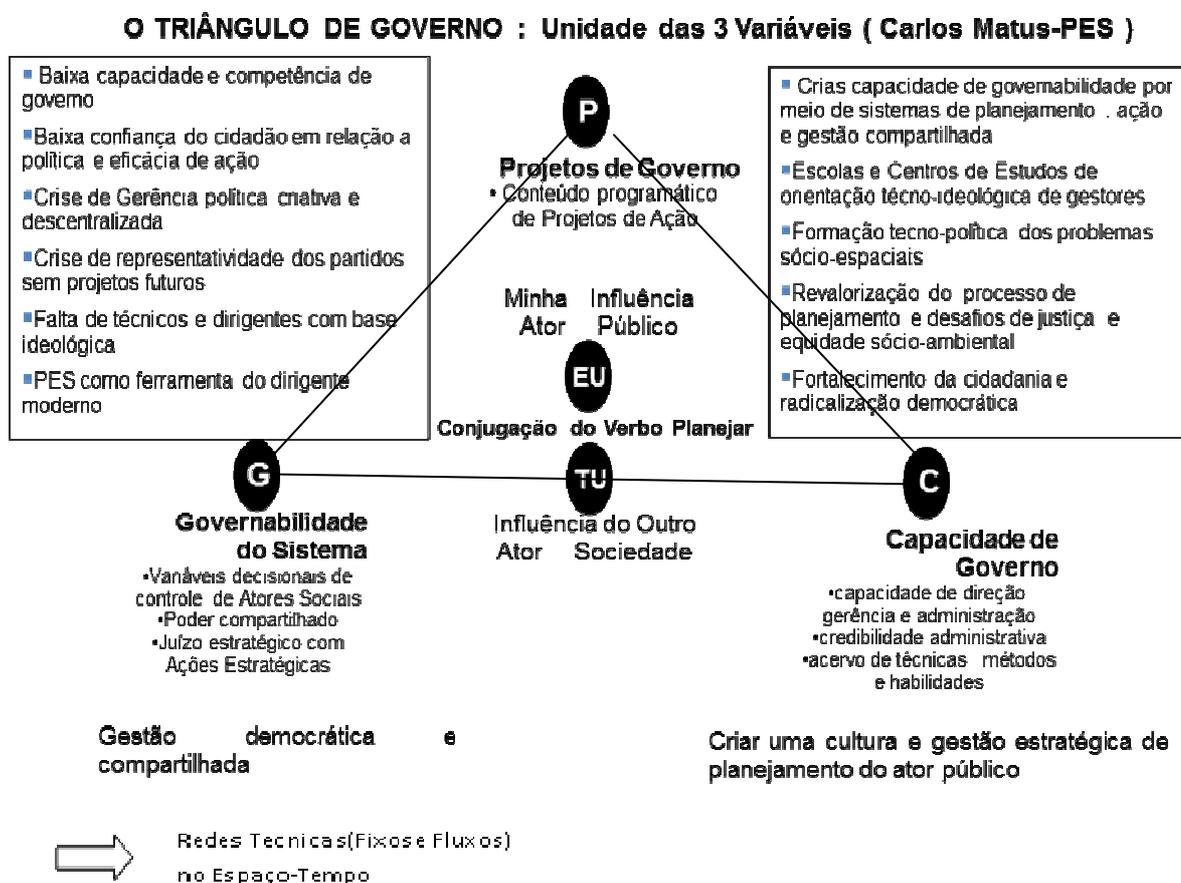
O **projeto de governo** é o primeiro passo para o alcance de objetivos e para a solução dos problemas a serem enfrentados. Portanto, para este nível de governo, deve estar claro qual o conteúdo programático tratado, quais são as estratégias propostas e quais são as metas desejadas. O alcance das metas desejadas pode ocorrer em maior ou menor escala, e isso vai caracterizar – conforme Matus, a **governabilidade de um sistema**. Este nível de governo pode ser acompanhado por meio de observatórios, públicos e/ou privados, por meio de índices e indicadores e também vai depender de estratégias que contemplem principalmente os atores urbanos envolvidos. A **Capacidade de Governo**, por sua vez, é a “capacidade de condução ou direção” que a governança possui e se refere ao seu acervo de técnicas, métodos, destrezas e habilidades, para conduzir o processo social rumo a objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema e o conteúdo programático do projeto de governo. Sendo assim, esta capacidade pode ser ampliada no desenvolvimento dos fluxos e fixos municipais²⁵.

Dentro desta concepção, Falcoski (2014) expõe o modelo do triângulo de governo, a partir das três variáveis propostas por Matus, adaptado à realidade dos municípios brasileiros, cujo processo de governança onde a influência do “eu” – poder público/ autor do projeto – com a influência do “tu” – sociedade – conduz à rede técnica de fixos e fluxos no espaço tempo. De acordo com o autor, e como já constatado no decorrer da revisão bibliográfica efetuada no capítulo anterior, nos municípios brasileiros a governabilidade dos projetos de governo é comprometida, entre outras coisas, porque há obsolescência nos processos e instrumentos de gestão, que possuem pouca aplicabilidade e ação no espaço, com baixa capacidade e competência de governo, falta de ideologia dos gestores e, conseqüentemente,

²⁵ Utilizando o conceito de Milton Santos (1993) já visto no Capítulo anterior.

descrédito perante a população. Nisto o autor sugere o PES (Planejamento Estratégico Situacional) de Carlos Matus como ferramenta do dirigente moderno, utilizando como inovação estratégica situacional a aplicação do triângulo de governo na governança municipal. Este processo deve prever a gestão compartilhada e a radicalização da democracia, em que ator público e sociedade possuem o poder de planejamento que amplia a capacidade de governo e se consolida culturalmente no espaço e no tempo, conforme ilustrado na Figura a seguir.

Figura 2 O triângulo de governo: unidade das 3 variáveis (Carlos Matus – PES) adaptado por Falcoski



Fonte: Falcoski, 2014.

A partir disto, como então desenvolver instrumento(s) de inovação estratégica para a governança dos municípios brasileiros, articulando os três níveis de governo num processo contínuo de sua aplicação? O que vem sendo discutido em termos de ideológicos nacionais e internacionais sobre o “direito às cidades” e “equilíbrio ambiental” e o que dentro desta discussão se prevê enquanto governança urbana? O

que se pode aprender das metodologias de avaliação de desempenho da governança municipal e controle social praticadas no Brasil? Quais lições são apreendidas para o aprimoramento e fortalecimento da capacidade de governo?

Com base nessas reflexões, o presente capítulo é organizado da seguinte forma:

- O Projeto de Governo – com ênfase nos princípios “direito à cidade” e “sustentabilidade”, com o estudo e análise dos documentos: “Estatuto da Cidade”, “Carta de Direito às cidades”, “Nova Agenda Urbana” e “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável” (ODS);

- A Governabilidade do Sistema – pesquisa a observatórios urbanos quanto as suas práticas e metodologias no monitoramento da atuação da gestão pública e seus resultados sobre o espaço tempo;

- A Capacidade de Governo – inovação da governança urbana e aprimoramento de sua capacidade de articulação com os outros níveis do triângulo de governo.

2.1 O Projeto de Governo

Neste item, parte-se do pressuposto de que, ao analisar a governança urbana através do triângulo de governo concebido por Matus, como já abordado anteriormente, o projeto de governo é o vértice que contempla o conteúdo programático de determinada gestão pública em suas diferentes esferas, com os objetivos e metas a serem alcançados. O primeiro passo a ser tomado é o planejamento do que se quer e as estratégias que serão tomadas. O que, então, prever para este nível de governo?

Aqui se supõe que, primeiramente, devem ser levados em conta os princípios sob os quais o projeto de governo é pautado. Neste trabalho, cujo foco é o espaço físico territorial municipal, acredita-se que devem ser contemplados no mínimo os ideais nacionais e internacionais desenvolvidos pela evolução do conhecimento científico e empírico humano, sob os princípios de “**direito às cidades**” e a “**sustentabilidade urbana**”, e os quais serão tratados nos próximos itens na forma de estudo de documentos recentes que tratam destes temas. Em relação ao primeiro princípio, são estudados: a “Carta de Direito às cidades” assinada pelo Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006; o “Estatuto da Cidade”, lei federal aprovada em 2001

que regulamenta os capítulos de política urbana da Constituição Federal Brasileira; e, a “Nova Agenda Urbana”, acordada na Conferência Habitat III em 2016. Em relação à “sustentabilidade urbana”, após uma breve síntese genealógica da consolidação do termo “desenvolvimento sustentável”, são estudados os “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável” (ODS) propostos pela ONU em 2015, como balizadores dos cenários a serem alcançados pela governança urbana.

A partir de então se recomenda que estes ideais minimamente contemplados e acrescentados de outras aspirações das comunidades envolvidas sejam aplicados nos territórios municipais por meio do desenho de políticas públicas implantadas através dos instrumentos de gestão, sobretudo no que diz respeito à “função social da cidade e da propriedade urbana”²⁶, para que, de fato, eles sejam efetivados. Alguns destes instrumentos são: Planos Diretores, Planos Setoriais, Organograma Institucional Municipal, Conselhos Municipais e Programas de Gestão Pública. Sendo assim, os principais atores do projeto de governo são: o Governo de Estado (em suas diferentes esferas de governo), as Câmaras Municipais e Estaduais, Agências, entre outros, e seu sucesso depende do alcance das metas e objetivos pretendidos.

Entretanto, estudos têm provado que os instrumentos de gestão urbana puramente não garantiram e, por vezes, nem mesmo chegaram perto dos resultados que se propuseram a alcançar, conforme pode ser visto na revisão bibliográfica deste trabalho procedida no capítulo anterior. Ou seja, remanescem alguns questionamentos como: o que faltou ou não foi suficiente? A governabilidade do sistema? A capacidade de governo? Ou há obsolescência destes instrumentos, conforme sugerido por Falcoski? Pressupõe aqui que todos estes questionamentos estão corretos e é preciso um instrumento de gestão urbana contemporâneo que parametre e facilite a governança urbana articular os três níveis de governo do triângulo de Matus num processo contínuo no espaço tempo, com participação social e compartilhamento de responsabilidades.

Nisto, se atenta para outro componente relevante para o atingimento das metas e objetivos traçados, que é a existência de um capital social denso e atuante no

²⁶ A função social da cidade e da propriedade urbana já é contemplada nos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal Brasileira de 1988, os quais pela primeira vez no Brasil tratam da política urbana. Quanto à aplicação do termo, pode-se tomar, de forma genérica e primeira, o Artigo 1º da Lei Federal 10.257/ 2001 – chamada como “Estatuto da Cidade” e que regulamenta estes artigos constitucionais, conforme segue: “Art. 1o Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do **bem coletivo**, da **segurança** e do **bem-estar** dos cidadãos, bem como do **equilíbrio ambiental**.” O grifo na transcrição do texto da Lei foi dado pela autora a fim de salientar o que é previsto legalmente quanto ao uso do solo nas cidades brasileiras, como prioridade ao direito individual da propriedade urbana.

território estudado²⁷, assim como sua relação com o Estado – neste caso o governo municipal – em processos de sinergia²⁸ em prol do benefício da comunidade, em forma de bens, serviços e oportunidades. Estes processos aconteceriam então pela atuação da governança urbana, envolvendo poder público, sociedade civil e setor privada, numa atuação conjunta e articulada sobre os três vértices do triângulo de governo.

Dessa forma, a coexistência da capacidade de governo e da governabilidade do sistema amplia a chance do sucesso do projeto de governo. Porém, dependendo do interesse (individual ou coletivo) dos atores sobre o processo, os resultados ainda podem ser perversos, sendo necessário ainda entender: qual é a proposta do projeto de governo, qual é e se houve um planejamento prévio dos resultados esperados, qual é a estrutura organizacional para sua implantação e revisão, como também qual foi o processo desencadeado para sua construção, em função de quais interesses as metas podem ser entendidas (ou subentendidas) e se ocorreu de fato a participação social em todas as fases de sua construção.

Como processo de construção dos instrumentos de gestão e das políticas públicas aplicadas sobre os territórios, deve ser observado, entre outros, de onde partiu a iniciativa, se houve responsabilidade compartilhada na organização do processo e comissão de acompanhamento, com representatividade da sociedade civil em todos seus segmentos e territórios, os espaços de debate e discussão em todas as etapas do processo, a existência do conhecimento prévio da realidade tratada por meio de leituras técnicas e comunitárias, a coerência do produto final com as demais etapas do processo e, finalmente, a publicização dos dados, atos e etapas com pleno e fácil acesso à população.

Ou seja, se o resultado do processo da implantação dos instrumentos propostos incorporou o conceito de “inovação social” nas políticas públicas, no organograma municipal, nos conselhos e nas parcerias firmadas entre setor público, privado e terceiro setor; entendendo isto como: a redução da exclusão social, o desenvolvimento sustentável e a participação cidadã. A partir desta contextualização, segue o estudo dos documentos já relacionados e dos principais eventos relacionados a estes temas, sem pretender esgotar o tema, conforme quadro a seguir.

²⁷ Verificar na Revisão Bibliográfica do Primeiro Capítulo a importância do capital social previsto por Putman (1995), com as ressalvas e contribuições de Castellano (2010).

²⁸ Verificar a revisão bibliográfica do Primeiro Capítulo deste documento a conceituação e classificação dos processos de sinergia conforme Evans (1996).

Quadro 6 Evolução temporal de eventos e documentos relacionados ao “direito às cidades” e “equilíbrio ambiental”

ano	Fórum Social Mundial	Habitat	Marcos jurídicos brasileiros	Desenvolvimento Sustentável	Agenda Milênio ONU
1972				Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Estocolmo, Suécia) PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente	
1975		Fundação das Nações Unidas para o Habitat e Assentamentos Humanos (FNUHAH)			
1976		Habitat I – Vancouver, Canadá: Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos			
1978		Instalação da ONU-HABITAT – Nairobi, Quênia			
	Período de formação de grande parte dos Movimentos que participaram do Fórum Social Mundial				
1987			Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)	Relatório Brundtland - “Nosso Futuro Comum” Desenvolvimento Sustentável	
1988			Constituição Federal Brasileira		
1992				Rio de Janeiro, Brasil - “Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e	

ano	Fórum Social Mundial	Habitat	Marcos jurídicos brasileiros	Desenvolvimento Sustentável	Agenda Milênio ONU
				Desenvolvimento” (CNUMAD)	
1996		Habitat II – Istambul, Turquia: “Agenda Habitat”			
		Período de formação de grande parte das redes de trabalho social			
2000					Nova York (EUA) - Declaração do Milênio da ONU. Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM)
2001	Criação do Fórum Social Mundial – Porto Alegre, Brasil		Lei Federal nº 10.257 – Estatuto da Cidade		
2002				Johannesburgo, África do Sul - (CNUMAD) (Rio +10)	
2006	Fórum Social Mundial Policêntrico Carta Mundial pelo Direito às Cidades				
2012				Rio de Janeiro, Brasil (CNUMAD) (Rio + 20)	
2015			Lei Federal nº 13.089 – Estatuto da Metrópole		Nova York (EUA) “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)
2016		Habitat III – Quito, Equador Nova Agenda Urbana			

Fonte: Autora, 2019.

2.1.1 “Direito à cidade”: genealogia de eventos e documentos

O primeiro documento estudado é a “Carta Mundial pelo Direito às Cidades” (CMDC), produzido no Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006. Apesar de não ser o primeiro documento em termos de genealogia temporal com tema no princípio “direito à cidade” tratado nesta tese, a decisão de se iniciar por ele é por ser o documento que trata mais diretamente e com maior abrangência sobre esse princípio. Além disso, é um documento de intenção internacional produzido num evento que: (a) é realizado dentro de uma série cujos primórdios se iniciam no Brasil; (b) é de iniciativa de entidades civis não governamentais e movimentos sociais comprometidos com a justiça social; (c) se faz contrário ao desmonte do já tão precário bem-estar social das cidades.

A série Fórum Social Mundial se inicia em 2001 na cidade de Porto Alegre, como contrapartida ao Fórum Econômico Mundial de Davos iniciado em 1971. Essa primeira edição foi uma resposta dos movimentos sociais contra as políticas neoliberais praticadas no Fórum Econômico Mundial de Davos e foi organizado por oito entidades brasileiras: Abong²⁹, Attac³⁰, CBJP³¹, Cives, CUT³², Ibase³³, MST³⁴ e Rede Social de Justiça e Direitos Humanos³⁵. Após isso, o Fórum teve edições anuais e a primeira vez que ocorreu fora do Brasil e da cidade de Porto Alegre foi em 2004, em Mumbai, na Índia. Em 2005, o evento volta para Porto Alegre até o ano seguinte, quando ocorrerá concomitantemente em 3 cidades distintas e cujo principal documento produzido será a Carta Mundial do Direito às Cidades.

A CMDC é um documento produzido no Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006. Este evento foi sediado concomitantemente por três cidades: Bamako (Mali - África), entre 19 e 23 de janeiro de 2006, Caracas (Venezuela – América) e Karachi (Paquistão – Ásia), entre 24 e 29 de março de 2006 e é uma evolução das cinco edições anteriores.

Em 2007, o Fórum foi em Nairóbi, Quênia; em 2008, não ocorreu o evento; em 2009 foi em Belém (Pará) e a partir de 2010 o Fórum se descentraliza em 27 eventos em diferentes cidades do mundo. Em 2011, retorna a Nairóbi; em 2012, 2014, 2016 e 2017

²⁹ Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, criada em 1991. (OBSERVETÓRIO DA SOCIEDADE CIVIL, 2016)

³⁰ Association pour la Taxation des Transactions financière et l'Aide aux Citoyens', fundada na França em 1998. (ATTAC, 2016)

³¹ Comissão Brasileira de Justiça e Paz é um organismo subsidiário da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos). Foi criado em 1968, sob a denominação de Comissão Pontifícia Justiça e Paz - Seção Brasileira. Em 1977 passa a atual titulação (CBPJ, 2016).

³² Central Única de Trabalhadores, fundada em 1983. (CUT, 2016)

³³ Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, efetivada em 1981. (IBASE, 2016)

³⁴ Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, fundada em 1984. (MST, 2016)

³⁵ Existente desde 2001 (REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS, 2016)

retorna a Porto Alegre. Neste ano de 2018, o Fórum ocorreu em Salvador, Bahia (FORUM SOCIAL MUNDIAL, 2018).

Percebe-se, num primeiro momento, sem aprofundarmo-nos na pesquisa, que os movimentos sociais que se envolveram no Fórum Social Mundial são constituídos principalmente na década de 80. Entretanto, a formação de redes sociais que articulam várias organizações não governamentais em prol de um interesse comum data da década de 90, sendo assim, um movimento recente de empoderamento e união de forças em prol de mudanças e resultados desejados.

Na década de 2010 o movimento global pelo “direito às cidades” se fortalece no Brasil por meio da “Plataforma Global do Direito à Cidade”, criada na cidade de São Paulo em 2014. Dentre as organizações que fazem parte deste movimento, tem-se: ActionAid³⁶; Avina Foundation³⁷; ABM³⁸; Cities Alliance³⁹; Committee on Social Inclusion and Participatory Democracy (CSIPD)⁴⁰; Huairou Commission; Global Fund for the Cities Development (FMDV)⁴¹; Ford Foundation⁴²; Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)⁴³; Habitat for Humanity; Habitat International Coalition (HIC)⁴⁴; International Alliance of Inhabitants; Intercontinental Network for the Promotion of Social Solidarity Economy (RIPESS)⁴⁵; Instituto Pólis⁴⁶; Shack Slum Dwellers International (SDI)⁴⁷; United Cities and

³⁶ Fundada em 1972, para auxiliar as pessoas a sair do estado de pobreza. Está no Brasil desde 1999 (ACTIONA AID, 2016).

³⁷ Fundada em 1994 pelo industrial suíço Stephan Schmidheiny a fim de promover o desenvolvimento sustentável na América Latina (EUROPEAN FOUNDATION CENTRE, 2016).

³⁸ Associação Brasileira de Municípios. Foi fundada no Rio de Janeiro em 1946 e hoje com sede em Brasília. Conforme informa o site da entidade se trata de sociedade civil de utilidade pública federal, sem fins lucrativos, e com representação junto ao Comitê de Assuntos Federativos da Presidência da República e em Conselhos e Fóruns Nacionais (ABM, 2016).

³⁹ Conforme informa a Instituição se trata de uma parceria global para reduzir a pobreza urbana e para promover o desenvolvimento sustentável. Foi fundada em 1999 em parceria do World Bank e da UNCHS (Habitat) (CITIES ALIANCE, 2016; MIT, 2016).

⁴⁰ A origem deste Comitê é do “Local Authorities Forum for Social Inclusion and Participatory Democracy” (FAL) que junto com o Fórum Social Mundial exercia oposição as políticas neoliberais. Foi criado em 2005 quando se decidiu se estabelecer uma estrutura de trabalho da FAL mais institucionalizada que foi nomeada como Committee on Social Inclusion and Participatory Democracy (CSIPD, 2016).

⁴¹ Fonds Mondial pour le Développement des Villes. Foi criado em 2010 e é uma organização política internacional que pretende reforçar as capacidades de solidariedade e financeiras das coletividades locais (FMDV, 2016).

⁴² Fundada em 1936 em Nova York, EUA, e possui como missão promover a justiça social (FORD FOUNDATION, 2016).

⁴³ O Fórum Nacional de Reforma Urbana é formado pela sociedade civil organizada desde 1987 e é favor da radicalização da democracia no Brasil. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLIS, 2016)

⁴⁴ Se trata de uma rede mundial pelos direitos relativos ao habitat. Sua idealização se inicia em 1976 por meio de um comitê da sociedade civil durante o Fórum Habitat em Vancouver, mas é institucionalizada em 1984 e tem participado das edições do Fórum Social Mundial, entre outros (Habitat Internacional Coalition, 2016).

⁴⁵ Se trata de uma rede de colaboração internacional cuja missão é promover uma economia social solidária. Foi criada em 2013, em Geneva (RIPESS, 2016).

⁴⁶ É uma ONG, fundada em 1987, atua em cidades justas, sustentáveis e democráticas, por meio da pesquisa, da assessoria e da formação (INSTITUO PÓLIS, 2016).

⁴⁷ Rede de organizações com base comunitária de combate a pobreza, criada em 1996 (SDI, 2016).

Local Governments (UCLG)⁴⁸; WIEGO – Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing⁴⁹; Women In Cities International (WICI)⁵⁰; and TECHO⁵¹.

As organizações participantes da Plataforma de Direito às Cidades são constituídas principalmente de redes de trabalho comunitário que englobam ONGs, movimentos sociais, governos locais e agências de fomentos com fins sociais. Dessa forma, a representação das redes de trabalho na Plataforma é maior do que das instituições de forma isolada. O que pode significar um fortalecimento nas ações desempenhadas sobre o princípio de “direito às cidades”, uma representatividade maior do cidadão nestes espaços de discussão e um raio territorial de atuação mais abrangente. Outra observação é que o foco principal dado por estas redes como missão, ao se tratar de direito a cidade, é o combate à pobreza e a autonomia dos governos locais. Essas redes promovem a visibilidade das ações desenvolvidas por seus membros, a troca de experiências, os espaços de debates, as pesquisas e as linhas de fomento. Outra observação relevante é que essas redes se expandem em todos os países, apoiando ações comunitárias e institucionais.

Ainda em relação às redes de trabalho que participam da Plataforma Global pelo Direito à Cidade (2016), constata-se que elas são criadas sobretudo a partir do final da década de 90, fortemente influenciadas pela Conferência Habitat II, em Istambul, na Turquia, que ocorreu em 1996. A série Habitat está ligada ao Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), que foi estabelecido na primeira versão da Conferência Habitat I, em Vancouver, Canadá. Hoje a sede da ONU – HABITAT é em Nairobi, no Quênia (ONU- HABITAT, 2016).

A história da ONU-HABITAT remonta ao ano de 1975 quando a Assembleia Geral da ONU estabelece a criação da Fundação das Nações Unidas para o Habitat e Assentamentos Humanos (FNUHAH), primeiro órgão da ONU com função de ajudar nos processos de urbanização, por meio de capital e assistência técnica. Mesmo porque antes disso o mundo era predominantemente rural. Foi assim em 1976, em Vancouver (Canadá), na Conferência Habitat I, que resultou no documento “Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos”, na Comissão das Nações Unidas de Assentamentos Humanos

⁴⁸ Rede global de governos locais e regionais que defende a democracia do governo local, a cooperação entre os governos locais e dentro da comunidade internacional. Esta rede possui um selo de 100 anos de atuação, entretanto segundo a CSIPD foi criado em 2004 (UCLG, 2016).

⁴⁹ Rede de trabalho que envolve instituições e pessoas constituídas por: trabalhadores informais, pesquisadores e estatísticos da economia informal, e patrocinadores de agências de fomento do trabalho informal. Foi idealizada em 1997.(WIEGO, 2016).

⁵⁰ É uma rede de organização sem fins lucrativos, com sede em Montreal (Canadá) e que tem como objetivo a igualdade de gênero com a participação de mulheres e meninas no desenvolvimento urbano., combatendo a insegurança e violência a mulher (WICI, 2016).

⁵¹ Organização não governamental da América Latina e Caribe que busca superar a situação precária existente em assentamentos precários na região em que atua. Sua idealização data de 1997 (TECHO, 2016). Como observação, “techo” em espanhol significa “telhado” em português.

(órgão intergovernamental) e no Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (comumente chamado Hábitat). Estes foram os precursores da ONU-HABITAT, que se estabelece apenas em 1978. Nesta primeira Conferência, reconhece-se que o crescimento urbano está associado ao desenvolvimento humano, social e econômico e se estabelece recomendações aos governos para: “ocuparse del uso y la tenencia del suelo, el crecimiento de la población, la infraestructura, los servicios básicos y la provisión de viviendas y empleos adecuados, teniendo en cuenta las necesidades de las poblaciones desfavorecidas y marginadas”⁵² (ONU-HABITAT, 2016).

Conforme a ONU-HABITAT (2016), foi em 1996, durante a segunda Conferência - Habitat II, que os governos reconhecem a deterioração mundial dos assentamentos e das condições de vida, assim como formulam o duplo objetivo desta agência que vale até os dias de hoje: assegurar moradia adequada para todos e garantir o desenvolvimento adequado dos assentamentos humanos num mundo urbanizado. Segundo o IPARDES (1996), esta Conferência cumpre o objetivo de se estabelecer parcerias, uma vez que é a primeira vez que uma Conferência da ONU abre a possibilidade da participação organizações não governamentais e lhes dá direito a voz. Na “Agenda Habitat” produto desta Conferência, entre outras questões, prega-se: o planejamento urbano adequado; o acesso a serviços básicos, infraestrutura e a moradia adequada; o fortalecimento do poder local; enfatiza-se uma maior responsabilidade a ser assumida pelo setor privado para ajudar a enfrentar o crescimento dos assentamentos urbanos; e o fortalecimento da Comissão Habitat em mandato e financiamento para cumprir os objetivos esperados. Pode-se perceber aí já uma importância atribuída à governança urbana.

Segundo o IPARDES (1996), o direito à moradia foi aprovado nesta Conferência após uma série de conflitos, não como um direito civil, mas como um direito social e econômico, como uma extensão do direito à cidade, uma vez que morar adequadamente envolve ter não só a moradia, como também estar servido de serviços e infraestrutura adequados, estes principalmente de responsabilidade do poder público. Esta visão coincide por aquela pleiteada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana no Brasil, com seus primórdios já na década de 60 e fortalecido na Constituição Federal de 1988, quando articula a participação social no seu processo de aprovação⁵³. Para esse Movimento, a

⁵² “lidar com o uso e posse da terra, o crescimento da população, infraestrutura, serviços básicos e na prestação de habitação adequada e de emprego, tendo em conta as necessidades das populações desfavorecidas e marginalizadas.” Tradução feita pela autora.

⁵³ Segundo SAULE JÚNIOR e UZZO (2010), a proposta de emenda popular encaminhada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana durante a Assembleia Constituinte Brasileira contou com a participação de seis entidades nacionais: “Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado, Instituto dos Arquitetos do Brasil, e ainda o apoio de 48 entidades estaduais e locais”.

cidade deve deixar de ser simplesmente uma fonte de lucros e atender ao “direito à cidade”, isto é, cumprir sua função social, garantir a justiça social e condições dignas para todos, entre outros. Assim, logo após a aprovação da Constituição o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), criado em 1987, pressionou o Congresso na regulamentação dos capítulos constituintes que tratam da política urbana (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010). Em resposta, foi aprovado o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Estendendo a unidade de planejamento para a metrópole e o aglomerado urbano, recentemente, no Brasil, foi aprovado o “Estatuto da Metrópole” – Lei Federal 13.089 de janeiro de 2015, que estabelece diretrizes gerais para a gestão e execução de funções de interesse comum e normas gerais para o “Plano de Desenvolvimento Integrado”, entre outros instrumentos de governança interfederativa.

Prosseguindo com a série Habitat/ ONU, a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III – foi em Quito, Equador, nos dias 17 a 20 de outubro de 2016. Na ocasião, foi formada uma Comissão Preliminar para preparar o evento e coordenar as discussões preliminares. Os países se organizaram em conferências preparatórias em que os temas foram debatidos a fim de estabelecer propostas preliminares. Tais propostas foram discutidas e acordadas no Habitat III no formato de uma “Nova Agenda Urbana”.

Assim se fez um breve panorama dos principais eventos mundiais e no Brasil que ocorreram no final do Séc. XX e início do Séc. XXI que abordam o princípio “direito à cidade”, sobretudo no que diz respeito ao espaço territorial urbano.

Portanto, fica aqui a importância da Carta Mundial pelo Direito às Cidades (CMDC), na busca da equidade do “direito à cidade” para todos. Discussão esta que permeia a esfera internacional e que rebate sobre o âmbito municipal, na esfera pública, sobre responsabilidade das governanças urbanas: poder público, sociedade civil e iniciativa privada; direitos, compromissos e responsabilidades, nem sempre esclarecidos e acordados. No entanto, constantemente, timidamente e nem sempre em sincronia, concretizados em termos de cooperação e solidariedade voluntária. Este documento será analisado a seguir.

CARTA MUNDIAL DO PELO DIREITO ÀS CIDADES

Para a CMDC o “direito à cidade” deve ser ampliado de seu enfoque tradicional centralizado na moradia e no bairro, para a cidade e seu entorno rural; porém este direito

implica também na contrapartida de deveres. Os deveres devem ocorrer de acordo com as diferentes responsabilidades e situações socioeconômicas dos habitantes, aplicadas aos atores urbanos – públicos, sociais e privados.

O documento possui 21 artigos. No preâmbulo, ressalta-se que, atualmente, a maior parte da população mundial vive nas cidades, tendência esta a ser ampliada nas próximas décadas. Portanto, as cidades devem estar preparadas para a urbanização crescente, evitando, sobretudo, a concentração de renda, a exclusão sócio territorial e a degradação ambiental.

Nas disposições gerais, o Primeiro Artigo da CMDC discorre sobre o conceito de “Direito à Cidade”. No documento tratado, este direito é conceituado como universal – independente do lugar onde se aplica –, equitativo e coletivo, em especial aos grupos vulneráveis e desfavorecidos. Sumariamente, no primeiro Artigo deste documento, define-se o que é a cidade, quem é o cidadão e em quais condições se materializa o “direito à cidade”, como pode ser demonstrado no Quadro a seguir.

Quadro 7 Princípios e fundamentos do direito à cidade

Disposições Gerais	Características	
Cidade	urbano e rural	
	espaço coletivo culturalmente rico e diversificado pertencente a seus habitantes	
	espaço físico e político	
Cidadãos	todas pessoas que habitam de forma permanente ou transitória	
Direito a Cidade	civis	sem discriminação
		respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes
	políticos	participação política e justiça
		organização, reunião e manifestação
		participação no planejamento e gestão urbanos
	econômicos	desenvolvimento
		desfrute dos recursos naturais
	sociais	trabalho em condições equitativas e satisfatórias
		sindicatos
		seguridade social e saúde pública

Disposições Gerais	Características	
		alimentação, vestuário e moradia adequados acesso à água potável, energia elétrica, transporte e outros serviços sociais
		educação pública de qualidade
		segurança pública e convivência pacífica
	culturais	respeito à memória e identidade
		herança histórica e cultural
		cultura e informação
	ambientais	meio ambiente sadio
		preservação dos recursos naturais

Fonte: CMDC, 2006 (adaptado pela autora)

O Segundo Artigo da CMDC trata dos princípios e fundamentos que caracterizam o direito às cidades sustentáveis. São eles: (1) Exercício pleno da Cidadania e Gestão Democrática; (2) Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana; (3) Igualdade, Não Discriminação; (4) Proteção especial de grupos e pessoas em situação de vulnerabilidades; (5) Compromisso Social do Setor Privado; e (6) Impulso a economia solidária e a políticas impositivas e progressivas. A seguir serão organizados os componentes de cada tema abordado:

1. Cidadania e Gestão Democrática

- Dignidade e bem-estar coletivos.
- Condições de igualdade, equidade e justiça.
- Produção social do habitat.

2. Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana⁵⁴

- Garantia de usufruto pleno dos recursos – projetos e investimentos, sejam em benefício da cidade em seu conjunto. Critérios: equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e à sustentabilidade econômica.
 - As políticas públicas devem promover o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço e do solo urbano.
 - Existência de legislação adequada com mecanismos de sanções destinadas a garantir o pleno aproveitamento do solo urbano, evitando imóveis sub ou não utilizados.

⁵⁴ Este diretamente relacionado ao “Estatuto da Cidade” – Lei Federal nº 10.257/2001

- Prevalhecimento do interesse social e cultural coletivos sobre o direito individual da propriedade e sobre os interesses especulativos.

- Normas urbanas que promovam a justa distribuição dos ônus e benefícios gerados no processo de urbanização, com instrumentos de política econômica, tributária e financeira capazes de resgatar as rendas extraordinárias (mais valias) para programas sociais.

3. Igualdade, Não Discriminação

- Garantia dos direitos expressos nesta Carta a todas as pessoas que residem na cidade de forma permanente ou transitória.

- Igualdade de oportunidade para as mulheres, com previsão orçamentária para cumprimento das políticas públicas e com indicadores quantitativos e qualitativos para o monitoramento.

4. Proteção especial de grupos e pessoas em situação de vulnerabilidades

- Grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade têm direito a medidas especiais de proteção e integração, distribuição de recursos, acesso aos serviços essenciais e não discriminação. Nesta Carta, são considerados como vulneráveis as pessoas e grupos: em situação de pobreza, em risco ambiental, vítimas de violência, com incapacidades, migrantes forçados e refugiados. Atenção especial deve ser concedida aos idosos, mulheres (chefes de família) e crianças.

- Supressão de obstáculos de ordem política, econômica, social e cultural que limitem a liberdade, a equidade e a igualdade dos cidadãos.

5. Compromisso Social do Setor Privado

- Promover para que os agentes do setor privado participem de programas sociais e empreendimentos econômicos que desenvolvam a solidariedade e a igualdade conforme os princípios previstos nesta Carta.

6. Impulso à economia solidária e a políticas impositivas e progressivas

- Garantir condições políticas e econômicas necessárias para implementar a economia solidária, políticas sociais e justa distribuição de recursos.

No Apêndice 2, procurou-se estabelecer uma relação entre o conceito do “direito à cidade”, estabelecido no Artigo Primeiro do documento analisado, com os princípios pautados no Artigo Segundo conforme Quadro demonstrado.

Do Quadro de análise construído pode-se concluir primeiramente que uma cidade sem discriminação se relaciona diretamente com o princípio “Igualdade, sem discriminação”, que é perfeitamente o que a CMDC descreve como a cidade: um “espaço coletivo culturalmente rico e diversificado pertencente aos seus habitantes”⁵⁵. Para o princípio aqui exposto, os habitantes considerados são aqueles que residem na cidade de forma permanente ou temporária. Ou seja, este direito se estende também àqueles que estão de passagem pela cidade, além dos que usufruem do seu cotidiano diariamente.

Ainda, considerando a cidade como um espaço culturalmente diversificado, há o direito do respeito à memória e à identidade. Esse direito pode ser relacionado com os princípios de “Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana” ao proteger espaços significativos do ponto de vista cultural, histórico e artístico, como também o princípio de “Cidadania e gestão democrática” ao se dar condições da realização cultural das pessoas.

Além disso, o direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias é relacionado com os princípios de “Ética Social Privada” e “Economia Solidária”, atendendo às questões sociais das pessoas as quais necessitam de condições assistenciais em um primeiro momento para sua subsistência.

O direito a sindicatos se insere também no princípio de “Cidadania e gestão democrática”, ao fortalecer as condições pessoais dos trabalhadores em sua realização política e principalmente na proteção de seus direitos.

Entretanto, é justo igualmente pensar em outros tipos de associações e consórcios como um mapeamento de atores urbanos (e rurais) em busca de objetivos comuns, tais como ONGs, associações de classe, cooperativas, entre outros.

A Segunda Parte da CMDC discorre sobre os “Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade”. Esta parte do documento é organizada da seguinte forma: Artigo Terceiro – Planejamento e Gestão da Cidade (que trata da constituição de espaços institucionalizados para participação social, da necessidade de políticas para combater a corrupção e da transparência da estrutura administrativa e prestação de contas); Artigo Quarto – Produção Social do Habitat (que trata da necessidade de estabelecimento de mecanismos institucionais e instrumentos diversos de gestão para atender diferentes modalidades de produção da moradia social); Artigo Quinto – Desenvolvimento Urbano Equitativo e Sustentável; Artigo Sexto – Direito à Informação Pública; Artigo Sétimo – Liberdade e Integridade; Artigo Oitavo – Participação Política; Artigo Nono - Direito de associação, reunião, manifestação e uso democrático do

⁵⁵ Mencionado no Item 3, do Art. 1º da CMDC (2006)

espaço público urbano; Artigo Décimo – Direito à Justiça; e Artigo Décimo Primeiro - Direito à Segurança Pública e à Convivência Pacífica Solidária e Multicultural.

Já a Terceira Parte da CMDS possui como tema o “Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades”, com os seguintes subtemas: Artigo Décimo Segundo - Direito à água, ao acesso e à administração dos serviços públicos domiciliares e urbanos; Artigo Décimo Terceiro – Direito ao Transporte público e mobilidade urbana; Artigo Décimo Quarto – Direito à Moradia; Artigo Décimo Quinto – Direito ao Trabalho; Artigo Décimo Sexto – Direito ao Meio Ambiente Sadio e Sustentável.

Por fim, a última parte da CMDC, Parte IV, “Disposições Finais”, trata das responsabilidades, gestão e implantação do documento, o que pode ser correlacionado diretamente com os processos participativos da governança urbana. Esta parte do documento é organizada nos seguintes artigos: Artigo Décimo Sétimo - Obrigações e responsabilidades do Estado na promoção, proteção e implementação do direito à cidade (a responsabilidade da aplicação e defesa dos direitos expostos nesta Carta é dos organismos internacionais e das diferentes instâncias de governo); Artigo Décimo Oitavo - Medidas de implementação e supervisão do direito à cidade (deve haver: participação dos cidadãos obrigatória juridicamente estabelecida; capacitação e educação dos gestores públicos em relação aos direitos humanos; aprendizado do “Direito à Cidade” em todos os centros educacionais e meios de comunicação; supervisão dos direitos expostos na CMDC pelos cidadãos; implementação de monitoramento e avaliação junto aos habitantes da cidade); Artigo Décimo Nono – Lesão ao Direito à Cidade (ações e omissões contrárias aos Artigos dispostos na CMDC); Artigo Vigésimo – Exigibilidade do Direito à Cidade (toda pessoa por meio de mecanismos administrativos e jurídicos); e Artigo Vigésimo Primeiro – Compromissos com a Carta Mundial de Direito às Cidades (para as: redes e organizações sociais, governos nacionais e locais, parlamentares e, organismos internacionais).

Quanto a este último artigo, pode-se resumir enquanto ações para os atores ali discriminados:

- Espaços de participação e debates para definição, priorização e revisão de objetivos comuns (conferências, fóruns, entre outros);
- Construir plataformas de consulta (monitoramento e experiências bem sucedidas);
- Promover marcos institucionais que contemplem o disposto na Carta (jurídicos, administrativos, planos de ação, etc.);
- Sensibilização de governos e população (campanhas educativas, incentivos, seminários, etc.).

ESTATUTO DA CIDADE, RESOLUÇÕES CONCIDADES E ESTATUTO DA METRÓPOLE

O Estatuto da Cidade (EC), aprovado por meio da Lei Federal número 10.257, de 10 de julho de 2001, é anterior à Carta Mundial pelo Direito às Cidades (CMDC) e vai tratar do “direito às cidades”, mais particularmente quanto à “função social da cidade e da propriedade urbana”. Ou seja, o uso do solo municipal em prol do interesse coletivo e equilíbrio ambiental. Ele é uma conquista, sobretudo, dos movimentos populares e, de acordo com diversos autores, o marco jurídico faltante para promover a reforma urbana nas cidades brasileiras, ao regulamentar os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Isto porque, ao contrário da CMDC, é uma lei e não apenas um compromisso, que estabelece normas e diretrizes a serem cumpridas, além de obrigatoriedades, como, por exemplo, o Plano Diretor para uma diversa gama de cidades⁵⁶. Apesar de ser anterior a CMDC, O EC e Resoluções do Ministério da Cidade regulamentando seus artigos estão de acordo com as aspirações constantes nesta Carta, entretanto, o seu exercício vai depender muito da sua aplicação e gestão nos Planos Diretores Municipais. Ou seja, incidindo sobre a governança urbana.

Nesse aspecto, processos de governança urbana são regulamentados no EC principalmente no seu Capítulo IV, da Gestão Democrática da Cidade, ao prever: órgãos colegiados de política urbana; a existência de debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular sobre projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; gestão orçamentária participativa; e obrigatoriedade representativa da sociedade nos órgãos de gestão urbana e metropolitana. Ainda, a respeito da governança e seus processos, podem ser incluídas as resoluções do Conselho das Cidades número 13, 25 e 34.

A Resolução do ConCidades, nº13/2004, trata sobre diretrizes e representatividade para os atores sociais urbanos nos Conselhos das Cidades, com: desenvolvimento da política de desenvolvimento urbano em conjunto de poder público e sociedade civil; levantamento de todos os conselhos existentes para avaliar seu funcionamento, representatividade e articulação; instituições de Fóruns pró-criação do Conselho da Cidade

⁵⁶ De acordo com o Art. 41, da LF 10.257/2001: cidades acima de 20.000 hab.; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; para utilizar os instrumentos de gestão do Art. 182 da CF; integrantes de áreas de especial interesse turístico; e, inseridas no raio de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental.

com representação de todos os segmentos e princípios democráticos que nortearam a 1ª Conferência Nacional das Cidades; formação do Conselho com representatividade de todos os atores sociais municipais, entre outros.

A Resolução do ConCidades, nº25/2005, trata sobre orientações e recomendações para a elaboração, implementação e execução de planos diretores municipais e prevê que o processo: seja participativo, com coordenação compartilhada com a sociedade civil; que haja publicidade com ampla comunicação pública, ciência do cronograma e locais de reunião 15 dias antes dos eventos; que haja publicação e divulgação dos resultados dos debates; seja organizado por diversidade de segmento e território municipal; seja articulado e integrado com a elaboração do orçamento municipal; haja ações de sensibilização, mobilização e capacitação. Assim, também prevê tal Resolução que as audiências públicas: sejam convocadas por editais; ocorram em locais e horários que atendam a maioria da população; garantam a participação de todos, independentemente da comprovação de residência; sejam gravadas e lavradas em atas, entre outros.

A Resolução do ConCidades, nº 34/2005, trata sobre o conteúdo mínimo dos planos diretores e ações para a governança urbana como sistema de acompanhamento e controle social: existência de instâncias de planejamento e gestão democrática; gestão integrada entre executivo, legislativo, judiciário e sociedade civil; acesso amplo às informações territoriais a todos cidadãos; possibilidade de monitoramento da aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do EC. Além disso, reforça a necessidade do Conselho das Cidades conforme a Resolução ConCidades nº13/2004 e dos espaços de participação social conforme previsto no EC.

Com isso, a aplicação dos princípios e instrumentos previstos no EC e Resoluções do ConCidades, em tese, propiciaria o cumprimento da função social da cidade e propriedade urbana, em detrimento do uso especulativo e exploratório do solo, principalmente ao reverter o processo de exclusão social territorial, assim como ao contemplar o resgate das mais valias decorrentes da aplicação dos recursos públicos e da regulamentação do uso e ocupação do solo urbano. Entretanto, após estes 17 anos de sua aprovação, poucos avanços vêm sendo sentidos.

Uma das razões atribuídas para esta situação é que os instrumentos previstos no EC necessitam de uma situação favorável para sua aplicação, em que as legislações jurídicas e urbanísticas locais também estejam adaptadas e a ação do Estado ocorra no território como um todo, o que não tem sido levado em consideração pelas gestões municipais (MARICATO, 2002; FERNANDES, 2010).

Isto é, o EC deve ser incorporado necessariamente aos planos diretores municipais e, ao ser submetido às condições políticas locais, de acordo com a correlação de forças de

poder vigentes, receberá “diferentes contornos”, alcançando assim também diferentes resultados. Muitos autores ainda destacam que uma das insuficiências do EC enquanto “instrumento transformador das cidades” é de ainda manter “a propriedade privada como princípio norteador do uso e da ocupação do solo urbano” (KLINK, DENALDI, 2011). Incorrendo assim, novamente, ao zoneamento urbano e não ao planejamento do desenvolvimento municipal, sob a ótica do “direito à cidade” e do equilíbrio ambiental, onde a propriedade e o uso do solo ocorrem, sobretudo, em função do bem coletivo.

Nesse mesmo sentido, Monteiro dos Santos (2011), ao fazer uma análise dos 27 relatórios estaduais de avaliação dos Planos Diretores nos municípios brasileiros⁵⁷, remete como “*pistas aos fracos resultados obtidos*” na aplicação do EC: a não alteração do poder dos grupos privados devido à abordagem e ao estabelecimento de diretrizes genéricas sobre a apropriação das cidades sem a explicitação dos conflitos gerados neste processo; a precariedade dos diagnósticos; a baixa compreensão dos técnicos municipais e das lideranças comunitárias sobre a apropriação privada da cidade e sobre o Estatuto da Cidade. O mesmo autor destaca também como pontos positivos no processo: a criação de Conselhos Municipais da Cidade ou de Desenvolvimento Urbano (ou Política Urbana); a incorporação além destes Conselhos de outros mecanismos de participação popular, tais como audiências públicas; a disseminação de debates com participação popular no processo de elaboração dos Planos; e a incorporação dos instrumentos de políticas urbana nos Planos, apesar da forma frágil como isso ocorre.

O Estatuto da Metrópole (EM) é relativamente recente, Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, e apesar de sua importância, existem poucos exemplos de sua aplicação. A diferença entre esses dois Estatutos ocorre, sobretudo, na abrangência territorial de sua atuação, sendo o EM estendido para a região metropolitana, aglomerados urbanos e às microrregiões instituídas pelos Estados com funções públicas de interesse comum. Como principais elementos de gestão plena que permite a aplicação desta lei são necessários: formalização e delimitação conforme lei estadual; estrutura de governança interfederativa própria; e o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU) aprovado por lei estadual. Este último pode ser encontrado em sua maioria ainda em forma de propostas e de projetos de lei.

De acordo com o EM, a governança interfederativa deve respeitar os seguintes princípios: prevalência do interesse comum sobre o local; compartilhamento de responsabilidades; autonomia dos entes da Federação; observância das particularidades regionais e locais; gestão democrática das cidades; efetividade no uso dos recursos

⁵⁷ Estes relatórios são resultados do Programa de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores, promovido pelo Ministério das Cidades e coordenado pelo IPPUR/UFRJ.

públicos; busca do desenvolvimento sustentável. Ademais, como diretrizes, devem ser respeitados quanto ao desenvolvimento urbano e políticas setoriais que afetam as funções de interesse comum: implantação de um processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão; meios compartilhados de organização administrativa; sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas; execução compartilhada de funções públicas; participação de representantes da sociedade civil no planejamento, tomada de decisões e acompanhamento; compatibilização de planos plurianuais; compensação de serviços ambientais ou outros serviços.

Para Ribeiro, Santos Júnior e Rodrigues (2015), o EM não é suficiente para se estabelecer a governabilidade das unidades territoriais metropolitanas. Para os autores, a lei avança nas diretrizes para efetivação das funções públicas de interesse comum, mas falha no enfrentamento dos reais problemas metropolitanos. Apesar dos avanços promovidos nesta lei quanto a conceitos, princípios e instrumentos, eles listam como insuficiências: a legitimidade funcional do que é uma metrópole, com critérios relevantes de integração, contrapondo-se à situação atual de implantação de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos; a legitimidade política na transformação destes territórios funcionais, com preocupação a já baixa participação da sociedade civil; a legitimidade institucional nas ações integradas de desenvolvimento urbano, principalmente quanto à formação de um sistema de informações metropolitano; a dificuldade na estruturação de sistemas de governança metropolitana, contrapondo-se a autonomia municipal com a atribuição do Estado na definição destas unidades territoriais.

De toda forma, apesar das deficiências de capacidades de governança e resistência das elites urbanas na manutenção das relações de poder, entre outras dificuldades aqui apresentadas, não há como estudar política urbana no Brasil sem se referir ao EC e ao EM. A correlação de suas diretrizes com os ideários internacionais, sobretudo aqueles mais recentes, tem como objetivo sua contemplação enquanto ganho cultural e marco normativo da sociedade brasileira, com a atualização e implementação de suas disposições no exercício de gestão urbana. Nesse sentido, prossegue o estudo dos documentos produzidos internacionalmente, com a recente Nova Agenda Urbana, acordada na Conferência promovida pela ONU, Habitat III.

NOVA AGENDA URBANA

A Nova Agenda Urbana é o resultado acordado internacionalmente na Conferência das Nações Unidas sobre a Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Hábitat III),

realizada de 17 a 20 de outubro de 2016, em Quito, Equador. O documento, constituído por 175 parágrafos, tem como diretrizes estabelecidas por sua Comissão Preparatória ser: conciso, específico, preparado para o ideal do futuro e orientado para ação, voltado para habitação e para o desenvolvimento sustentável por meio da aplicação de uma Nova Agenda.

Durante a leitura do texto, percebe-se um amplo domínio dos compromissos e outros documentos anteriores gerados em assembleias internacionais, principalmente aquelas promovidas pela ONU, as quais embasam fortemente esta Agenda.

Sendo assim, a construção deste documento considerou como conquistas alcançadas, conforme se discorre no próprio documento, os seguintes eventos e documentos: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (incluindo os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável); a Agenda de Ação de Agenda de Ação de Adis Abeba da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento⁵⁸; o Acordo de Paris aprovado no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima⁵⁹; o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres para o período de 2015 - 2030⁶⁰; o Programa de Ação de Viena em favor dos Países em Desenvolvimento sem Litoral para o Decênio de 2014-2024⁶¹; as Modalidades de Ação Acelerada para os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento⁶²; o Programa de Ação em Istambul em favor dos Países Menos Desenvolvidos para o Decênio 2011-2020⁶³; A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável; a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social; O Programa de Ação da Conferência Internacional sobre a População e o Desenvolvimento⁶⁴; a Plataforma de Ação de Beijing⁶⁵; a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável; a Conferência

⁵⁸ Conferência ocorrida em 15 de julho de 2015 em Addis Abeba, Etiópia. Como resultado, teve um acordo de cooperação global em prol do bem estar das pessoas, a prosperidade econômica universal, a inclusão e a proteção do meio ambiente. O acordo é considerado enquanto um marco para se atingir os ODS (UN, 2016).

⁵⁹ Evento ocorrido em Paris de 30 de novembro a 11 de dezembro de 2015 que resultou num acordo entre 190 países sobre mudanças climáticas. O Brasil foi signatário deste acordo que posteriormente foi ratificado na COP22 (Conferência das Partes), em setembro de 2016. Nesta ratificação o Brasil se comprometeu a reduzir as emissões de carbono em relação ao ano de 2005, em 37% até 2025 e em 43% até 2030. Para isto será necessário aumentar as fontes renováveis, reduzir o desmatamento e recuperar florestas (PORTAL BRASIL, 2016).

⁶⁰ Documento produzido durante a Terceira Conferência Mundial sobre a Redução do Risco de Desastres, realizada de 14 a 18 de março de 2015, em Sendai, Miyagi, no Japão (UN, 2015).

⁶¹ Conferência das Nações Unidas ocorrida em Viena de 3 a 5 de novembro de 2014 que trata principalmente do comércio internacional e da infraestrutura de trânsito (NU, 2014).

⁶² Documento produzido durante a Terceira Conferência Internacional sobre os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento ocorrida de 1 a 4 de setembro de 2014, em Ápia, Samoa. (NU, 2014)

⁶³ Documento produzido durante a Quarta Conferência das Nações Unidas sobre os Países Menos Desenvolvidos, ocorrida de 9 a 13 de maio de 2011, em Istambul, Turquia (NU, 2016).

⁶⁴ Documento produzido durante a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento ocorrida de 5 a 13 de setembro de 1994, no Cairo, Egito (FNUAP, 1995).

⁶⁵ Declaração acordada durante a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1995, em Pequim, China (UN, 2016).

Humanitária Mundial⁶⁶; e a Segunda Assembleia Mundial de Autoridades Locais e Regionais⁶⁷.

Conforme descrito no texto, pretende-se que esta Nova Agenda Urbana auxilie no alcance do desenvolvimento sustentável de forma integrada e coordenada nas diversas escalas de gestão urbana, e em especial que auxilie no alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela ONU para o ano de 2030, em particular, o ODS. 11 – “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Nesse sentido, no final do documento, prevê-se a necessidade de se estabelecer sistematicamente os vínculos entre a Nova Agenda Urbana e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

De fato, a Nova Agenda Urbana é uma carta de compromisso de autoridades internacionais, que tem como base os princípios da sustentabilidade ambiental e da prosperidade inclusiva e se apresenta enquanto ideário coletivo e político, a fim de reorientar as formas em que: se planejam, desenham, financiam, desenvolvem, administram e se fazem a gestão das cidades e assentamentos humanos. Conforme consta no seu texto se pretende na sua aplicação: eliminar a pobreza em todas suas dimensões; reduzir desigualdades; promover o crescimento econômico, sustentável e inclusivo; promover a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas; melhorar a saúde humana e o bem estar; fomentar a resiliência; e proteger o meio ambiente. Portanto por meio deste documento há um apelo para a coletividade e gestores em diversos níveis à ação.

Neste documento, também se reconhece o esforço de governos locais em prol do “direito à cidade” por meio de suas leis, declarações políticas e cartas. Constata-se, na leitura do texto, que o enfoque urbano é substituído constantemente pelo enfoque territorial, assim as políticas e o planejamento devem incluir necessariamente a gestão do território rural do município, o que se pode dizer que vai ao encontro com o Estatuto da Metrópole do Brasil. Outra inovação – e que também pode se correlacionar com o EM – é o uso do termo “territórios funcionais”, o qual é mais amplo do que as fronteiras administrativas municipais para a aplicação das políticas. Para isso, frequentemente se sugere a integração dos planos executados pelos diferentes níveis de governo.

No decorrer do texto, constata-se que não há uma linearidade das ações compromissadas na Agenda, ao contrário, os temas se repetem nas diferentes partes que o

⁶⁶ Conferência ocorrida em 23 e 24 de maio de 2016 em Istambul, Turquia, que trata entre outros da ajuda humanitária e desenvolvimento para refugiados (UM, 2016).

⁶⁷ Em inglês: “Second World Assembly of Cities and Local Authorities” (WACLA). Assembleia esta que se constituiu como preparatória para a Conferência Habitat III, formada em três partes ao longo do ano de 2016: Nova Iorque no dia 15 de maio, Bogotá no dia 14 de outubro e Quito, no dia 16 de outubro, realizada em paralelo a Habitat III (FONARI, 2016).

constituem, sugerindo uma integração de fatores para que haja o alcance de resultados. Ou seja, determinada ação interfere sobre diferentes resultados.

Alguns dos temas chaves constantes na Nova Agenda Urbana são: a habitação a preços acessíveis, os espaços públicos, o transporte público e a mobilidade urbana, a inclusão das mulheres e vulneráveis, o fortalecimento da governança urbana, a proteção ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, o planejamento e resiliência urbana, a oferta de oportunidades e qualidade de vida.

De forma sucinta, o documento apresenta enquanto ideal comum: o direito à cidade para todos sem discriminação e a igualdade de direitos e oportunidades com respeito às liberdades fundamentais das pessoas.

O documento é composto de 175 parágrafos, organizados em:

- o que as cidades e os assentamentos urbanos devem cumprir, enfrentar, promover, aprovar e proteger;
- seus princípios guias;
- as mudanças no paradigma urbano;
- o chamamento a ação, seu alcance universal, sua centralidade nas pessoas, proteção do planeta, definição de prioridades, adaptação às realidades locais e especial atenção aos vulneráveis;
- seus compromissos: erradicação da pobreza em todas suas formas; prosperidade urbana sustentável e inclusiva e oportunidades para todos; desenvolvimento urbano resiliente e ambientalmente sustentável;
- fortalecimento da governança urbana: marcos normativos integrados ao planejamento participativo e ao desenvolvimento urbano; convite aos organismos internacionais e nacionais a adesão deste documento; planejamento estratégico no nível de todo o sistema; e abstenção do Estado de promulgar medidas de orçamento, financiamento e comercialização que não sejam compartilhados ao compromissado neste documento; e
- diretrizes de planejamento e gestão do desenvolvimento espacial urbano.

Para a implantação da Nova Agenda Urbana, prevê-se que deve haver um ambiente propício, inclusive com a contribuição da ciência, encorajamento da ONU-Habitat e outros atores interessados no prosseguimento das ações, desenvolvimento de capacidades, existência de meios de financiamento e de execução financeira, assim como mobilização de recursos por meio da captura dos benefícios da urbanização.

Ainda no documento, afirma-se a necessidade de monitoramento e avaliação das ações e resultados de forma periódica, em vários níveis, voluntários, impulsionados pelos países, de forma aberta, inclusiva, participativa e transparente. Para isso, há o reconhecimento da importância dos governos locais para monitoramento e avaliação.

Prosseguindo, conforme descrito neste documento, a análise do progresso na implantação da Nova Agenda Urbana deve ser qualitativa e quantitativa e o seu monitoramento deve ter vínculos com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Entretanto, várias críticas têm sido proferidas em relação a este documento, sobretudo pela forma genérica da abordagem de algumas questões, principalmente em relação aos direitos humanos, que nem sempre é um consenso na comunidade internacional. Parece ser um ponto comum para diversos autores a falha da representação das minorias no processo de contribuição da construção da NAU. Vários grupos não se sentiram representados como, por exemplo, os índios e os camponeses. Para Tirado (2016), isso ocorreu principalmente pela intenção de que o documento fosse um consenso entre os países que possuem diferentes culturas, por isso, foram evitados os assuntos polêmicos, como, por exemplo, a inclusão dos direitos dos grupos como LGBTQ⁶⁸. Quanto a isso, a HIC⁶⁹ (2016) reconhece que a ausência dos grupos LGBTQ e das populações rurais, entre outros, não se alinha à Agenda 2030 de não deixar ninguém excluído dessas discussões.

Para a HIC, a NAU reduz o escopo da Agenda Habitat ao ver um mundo exclusivamente urbano, sem se referenciar às causas estruturais da urbanização desequilibrada e da habitação inadequada, como, por exemplo, assuntos críticos como o da cidade região, pequenos agricultores, agroecologia, etc. Nesse sentido, a FA⁷⁰ (2016) acredita que deve ser prevista a melhoria do habitat rural para reduzir desigualdades existentes entre campo e cidade. Segundo ela, essas desigualdades são históricas, desde o surgimento das cidades, na produção e distribuição desigual dos excedentes. A FA alerta para o processo de urbanização acelerado enquanto causa da deterioração do meio rural que obriga as pessoas a irem para as cidades.

Dessa forma, segundo a HIC, a NAU foi concebida apenas para orientar os benefícios da urbanização e não aborda plenamente os grandes desafios atuais do habitat humano, como, por exemplo: a falta de moradia, a desigualdade social e territorial nas cidades e regiões, o desrespeito aos direitos humanos, as grandes crises de deslocamentos dos imigrantes, mercados desregulamentados, alterações climáticas, etc.

⁶⁸ Lesbian, Gay, Transgender, Bisexual and Queer.

⁶⁹ Habitat International Coalition - Organização internacional independente, sem fins lucrativos, organizada em 1976 a partir da convocação para o Habitat I, em Vancouver, como contraparte não governamental da Comissão de Assentamentos Humanos das Nações Unidas.

⁷⁰ Failed Architecture é uma plataforma de pesquisa que tem a cidade de Amsterdam como base, mas atua em vários países e trata sobre novas perspectivas a respeito de falhas urbanas.

Sendo assim, para esta Organização, o Habitat III ignora compromissos firmados nas suas duas edições anteriores (Habitat I e II, Vancouver e Istambul), como “proteger e remediar despejos forçados”, “combater a falta de moradia”, “alcançar progressivamente o direito humano pela moradia adequada”.

Alinhada a esta crítica, a FA afirma que a forma como foi redigida a NAU faz com que as pessoas desalojadas sejam negligenciadas por políticas neoliberais, já com traços preestabelecidos no Habitat II. Contrapondo-se a essa ideia, para Tirado (2016), a Nova Agenda Urbana é um “híbrido” entre as diferentes linhas de pensamento dispostas na Conferência. Pare ele, a NAU não é representativa de políticas neoliberais, pois apesar de proclamar por diversas vezes o desenvolvimento econômico e a eficiência das cidades, estas menções estavam sempre e aliadas às palavras “sustentável”, “inclusivo” e “equitativo”. Segundo este autor, a menção ao “mercado” foi rara, ao contrário da proclamação pela erradicação da pobreza, da redução das desigualdades sociais, da violência, da degradação ambiental e cidades mais inclusivas são constantes no documento. Entretanto, o autor profere a crítica de que apesar de o sujeito principal do Habitat III serem as cidades, os principais expositores eram as empresas e os governos nacionais, deixando claro que quem tem maior efetividade sobre as cidades são os governos centrais. O autor relata que na conferência de prefeitos, ocorrida durante o evento, houve a demanda para que haja linhas de financiamento direto às cidades, sem a tutela do Estado Nacional.

Para a FA, também faltou nesta última Conferência a consulta pública, sendo que todos as deliberações foram confinadas a processos oficiais, comprometendo, assim, a democracia do processo. Talvez como resultado disto para a HIC foram retiradas do documento as referências explícitas de instituições e processos democráticos.

Mesmo assim, para a FA, na NAU foram previstos temas de justiça social como segurança de posse, não discriminação e garantia de acesso à moradia para todos. Contudo, segundo esta organização, os países nesse tempo em que decorreu a série Habitat (de Vancouver à Quito) não se demonstraram muito compromissados em seguir essas questões. Segundo ela, a Declaração de Vancouver reconhece abrigo e serviços como direito humano básico, porém, nos 40 anos de Habitat I, provou-se a impossibilidade de realizar essas disposições. No entanto, em contrapartida, os grupos de sociedade civil organizada tentaram seguir os direitos humanos internacionais lá previstos. Ao contrário das expectativas, no Habitat III foi impossível estabelecer um consenso nas causas que ocasionam problemas no habitat. A Nova Agenda Urbana tinha como expectativa ser uma extensão da Agenda 2030 e uma reafirmação da Declaração de Istambul, mas a NAU não trouxe nada de novo para as cidades, pois, segundo a FA, ficou presa a jargões políticos e palavras da moda.

Tirado (2016) alerta para a dificuldade em compatibilizar temas como “justiça social”, “proteção ambiental” com o “desenvolvimento econômico” e relata que a NAU contempla estas diferentes linhas de pensamento sem entrar em polêmicas. Ao analisar essas críticas, pode ser formulada uma série de questões, tais como: ao se implantar as políticas públicas nas cidades, os processos decisórios serão livres de polêmicas e a que custo elas são evitadas? Isso impossibilitará, como visto nos documentos estudados, que se evite entrar nos reais problemas a serem enfrentados? Se mundialmente o consenso é feito sem ferir partes, como é possível que isso ocorra na ação municipal sem a perda da participação social e da representatividade dos agentes envolvidos?

Para a HIC, é tarde para fazer reparos na NAU, portanto, a sugestão de alinhá-la ao quadro de direitos humanos e responsabilizações do Estado por meio do desenvolvimento de indicadores, assim sua implementação, monitoramento e gestão devem estar alinhados ao direito internacional, a Agenda 2030 e ao tratado firmado em Paris sobre alterações climáticas. A sociedade civil deve ser consultada e envolvida ativamente. O que entra na linha da governabilidade do sistema e ampliação das capacidades de governo, como disposto no início deste Capítulo ao estudar o triângulo de governo de Matus.

O próximo item procura compreender e fazer uma síntese genealógica do desenvolvimento sustentável, preocupação que permeia os documentos estudados até então. O capítulo busca os principais eventos e documentos sobre o tema, sem entrar em detalhes, mas com relevância ao espaço territorial municipal e à governança urbana.

2.1.2. Desenvolvimento Sustentável e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

A preocupação da capacidade de suporte do meio ambiente no planeta e da sua sustentabilidade é relativamente recente, remete-se à segunda metade do século XX. Desde então, são desenvolvidos uma série de documentos, publicações e eventos que visam, entre outros: a conscientizar, analisar e propor diretrizes para as atividades humanas e para as políticas públicas em geral, almejando promover o desenvolvimento sustentável como meio fim. Este item não pretende aprofundar todos os eventos, documentos e teorias produzidos desde então, apenas fazer uma breve genealogia dos acontecimentos e conceitos que permeiam a pesquisa aqui desenvolvida, até chegar aos “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável” (ODS) e sua aplicação nas cidades.

Destaca-se, entre os primeiros eventos que despertam a consciência e responsabilidade a respeito do meio ambiente, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, promovida em 1972, em Estocolmo (Suécia) pela ONU, onde foi criado o PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (SILVA; SILVA; TEIXEIRA; MORAES, 2014).

Entretanto, é em 1987, através do Relatório Brundtland, intitulado como “Nosso Futuro Comum”, que o termo desenvolvimento sustentável ganha força. Neste documento, entre outros, é considerado o compromisso inter-geracional da redistribuição e da equidade, já abrangendo as dimensões ambientais e sociais da sustentabilidade (SILVA; PAVEZZI, 2014) ao prever o atendimento das necessidades presentes sem comprometer as necessidades das futuras gerações.

Decorrente disso, surge uma série de questões de como gerir e preparar rapidamente as cidades para receberem esta população crescente, promovendo a qualidade de vida de seus habitantes, universalizando os serviços e o bem-estar social, como também agora com a preocupação de não comprometer os ecossistemas para as gerações futuras. Isso, de fato, sugere um paradigma, pois essa mesma população mantém, muitas vezes, padrões de consumo elevados sobre os recursos ambientais num pequeno espaço físico, o que impactará regiões próximas e o planeta (ÖJENDAL; DELLNAS, 2010).

A consolidação do termo desenvolvimento sustentável, no entanto, ocorre em 1992, no Rio de Janeiro, na conferência promovida pela ONU intitulada como “Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” (CNUMAD). Nessa conferência, estiveram presentes 10 mil participantes, representando 172 países. Esse evento resultou em uma série de convenções e protocolos, entre os quais: Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), Convenção sobre Mudanças Climáticas e Agenda 21. Dentre as diretrizes

ali traçadas, a erradicação da pobreza é reforçada enquanto uma das condições para o alcance do desenvolvimento sustentável. (SILVA; SILVA; TEIXEIRA; MORAES, 2014).

Atualmente, há várias correntes que conceituam o desenvolvimento sustentável (ou simplesmente sustentabilidade ao se considerar que seu conceito já inclui o desenvolvimento) em diferentes abordagens, entretanto, parece constante ser considerada a ética no atendimento das necessidades humanas conforme a capacidade de carga do meio ambiente (BOFF, 2012; CMMAD, 1987; JACOBI, 2006), a cultura local e a sociedade envolvida (ACSELRAD, 2004); a fim de reduzir as vulnerabilidades (PNUD, 2014) do planeta em suas dimensões homem e biota como um sistema – mutável no tempo e no espaço – com consequências interligadas entre si (IISD, 2014).

Abordando mais precisamente Acsehrad (1999) e sua compilação sobre as matrizes discursivas associadas à sustentabilidade, temos: da eficiência, da escala, da equidade, da autossuficiência e da ética. A matriz da eficiência trata do combate ao desperdício, estendendo a racionalidade econômica a um espaço não mercantil do planeta. A matriz da escala impõe um limite quantitativo ao desenvolvimento econômico, partindo da premissa que “eficiência sem suficiência não basta”. A matriz da equidade alia a justiça social à ecologia, considerando o mundo ecologicamente interligado e socialmente fragmentado, com oportunidades e formas de apropriação do espaço diferentes. A matriz da autossuficiência prevê a desvinculação de economias nacionais e sociedades tradicionais dos fluxos do mercado mundial. Por fim, a matriz da ética insere no debate os valores do bem e do mal.

Além das matrizes discursivas sobre a sustentabilidade, seu conceito pode ser analisado igualmente por meio da decomposição do tema em diferentes dimensões. Para Sachs (SILVA; PAVEZZI, 2014) as dimensões da sustentabilidade podem ser resumidas em: ecológica, social, econômica, política e cultural. Nesse mesmo sentido, conforme o autor, a sustentabilidade envolve os seguintes princípios: princípio elementar do direito à vida; princípio da paz; princípio da equidade entre gerações; princípio da responsabilidade diferenciada; princípios da proteção ambiental e avaliação de impactos ambientais; princípio da prevenção; princípio da precaução; princípio do poluidor pagador; princípio da participação; e princípio da cooperação.

Prosseguindo a contextualização histórica da questão da sustentabilidade, em 2002, ocorre novo encontro da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +10) em Johannesburgo, África do Sul. Nessa Conferência, pouca coisa foi acrescentada, mas se pode referenciar como destaque o reconhecimento dos problemas resultantes da globalização e o detalhamento de um plano de implementação para o alcance dos objetivos de proteção ambiental e desenvolvimento social e econômico desejáveis (DINIZ, 2002).

Outra série de eventos de relevante contextualização histórica para o tema tratado inicia em 2000, quando líderes mundiais se reuniram em Nova York (EUA) para adotar a Declaração do Milênio da ONU. Essa Declaração tinha por objetivo estabelecer uma parceria global de combate à pobreza, pontuando objetivos comuns com um universo de alcance para 2015, que foram chamados de Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM). Eram oito objetivos com metas pré-estabelecidas, são eles: (1) redução da pobreza; (2) atingir o ensino básico universal; (3) igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; (4) reduzir a mortalidade na infância; (5) melhorar a saúde materna; (6) combater o HIV/AIDs, a malária e outras doenças; (7) garantir a sustentabilidade ambiental; (8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (PNUD, 2015). De acordo com o relatório de acompanhamento do ODM, o Brasil tem alcançado os objetivos propostos, já cumprindo as metas propostas para os objetivos 1, 4, 6, 7, assim como tem melhorado os indicadores e cumprido parcialmente com as metas nos objetivos 2, 3, 5. Para o objetivo 8, apesar de ser direcionado principalmente aos países de maior renda, o relatório aponta a contribuição do Brasil para com os países de economia mais desfavorecida (IPEA, 2014).

Retomando a série CNUMAD, em 2012, ocorre nova Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20, realizada no Rio de Janeiro (Brasil). Esta Conferência teve como foco os temas de economia verde e erradicação da pobreza, bem como da estrutura institucional para alcançar o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2012). No documento produzido nesta Conferência sob o título “O Futuro que Queremos”, os chefes de Estado e de governo reafirmaram o compromisso com o desenvolvimento sustentável, em todas suas dimensões, e reconheceram que a erradicação da pobreza é o maior desafio mundial. Nesse documento, os líderes mundiais, entre outras questões, se comprometeram a destinar esforços para alcançar os ODM. Além disso, também se encontram neste documento outros compromissos reafirmados em grandes conferências: a Declaração de Estocolmo da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, Estocolmo, 1972; Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992; o Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Plano de Johannesburgo), 2002; Programa de Ação de Istambul para os Países Menos Desenvolvidos até a década de 2011-2020.

Com relação ao documento “O Futuro que Queremos”, este trabalho se alinha principalmente em seus itens IV e V. No Item IV, é reforçada a importância da organização institucional dos governos e da governança efetiva, transparente e baseada em resultados, para o alcance do desenvolvimento sustentável. No Item V deste documento, reconhece-se a importância da construção de indicadores e do compartilhamento voluntário de

informações, conhecimento e experiências, como acelerador do processo na busca da sustentabilidade global (UN, 2012).

Três anos mais tarde, em 2015, os líderes mundiais reuniram-se novamente em Nova York, na sede da ONU e assinaram um novo compromisso – “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Este novo documento: revê os ODM – cujas metas eram para serem alcançadas naquele ano de 2015; inclui a abordagem do documento produzido na Conferência Rio + 20 (Nosso Futuro Comum); e propõe novos objetivos e metas a serem alcançados no próximo intervalo de 15 anos.

Esta nova agenda de compromissos para 2030, possui 17 objetivos (que foram chamados de ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável) e 169 metas (PNUD, 2015). A expectativa é que a agenda seja implementada pelo poder público em todos os seus níveis de governo, pela sociedade civil e pela iniciativa privada. Ou seja, é um plano de governança em diversas escalas.

Figura 3 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável



Fonte: ONU, 2017.

Os 17 ODS propostos para o ano de 2030 são:

1 – Erradicação da pobreza: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;

2 – Erradicação da fome: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;

3 – Boa Saúde e Bem-Estar: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;

4 – Educação de Qualidade: assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;

5 – Igualdade de Gênero: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;

6 – Água limpa e saneamento: assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;

7 – Energia limpa e acessível : assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos;

8 – Empregos dignos e crescimento econômico: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;

9 – Inovação e infraestrutura: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;

10 – Redução das desigualdades: reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;

11 – Cidades e comunidades sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;

12 – Consumo responsável: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;

13 – Ação sobre a mudança global do clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos;

14 – Vida na água: conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;

15 – Vida sobre a terra: proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;

16 – Paz, justiça e instituições eficazes: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;

17 – Parcerias e meios de implementação: fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

De acordo com a Plataforma Agenda 2030 (2018), conforme experiência aprendida no período das ODMs – 2000/2015, é necessária a utilização de indicadores para conferir a

efetividade do alcance dos ODS nas ações desenvolvidas nos diferentes países. Ou seja, da governabilidade do sistema, que será abordada no próximo item deste capítulo.

Nesse sentido, a Divisão de Estatística das Nações Unidas (UNSD, 2018), desde 2015, vem construindo uma estrutura de indicadores globais e dados estatísticos para monitorar o alcance das ODS. Já foram 7 encontros envolvendo a IAEG-SDGs (Inter-agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators). O último encontro foi em Viena, Áustria, em abril de 2018. Nesses encontros, os indicadores foram classificados em 3 diferentes “Tier”, sendo:

- Tier 1 – Indicador conceitualmente claro, com metodologia internacionalmente estabelecida e padrões disponíveis, os dados são produzidos por pelo menos 50% dos países e da população das regiões onde é relevante.

- Tier 2 - Indicador conceitualmente claro, com metodologia internacionalmente estabelecida e padrões disponíveis, mas os dados não são regularmente produzidos pelos países.

- Tier 3 – Não há uma metodologia internacional estabelecida ou padrões disponíveis para o indicador, mas a metodologia/padrões estão sendo (ou serão) desenvolvidos ou testados.

Contudo, a UNSD afirma que todos os indicadores são importantes e que a classificação feita é apenas para auxiliar nas estratégias de implantação global dos ODS e que não necessariamente coincidem com a classificação dos países. Portanto, os países podem desenvolver sua própria classificação e estratégias de implantação.

A lista de indicadores acordada pela UNSD atualmente é de 232 indicadores individuais. Observa-se, entretanto, que como 12 deles se repetem em diferentes ODS, o número total de indicadores listados é 244. Os resultados podem ser acompanhados por meio da plataforma da UNSD.

A implantação dos ODS no Brasil envolve o esforço de instituições públicas e representativas da sociedade civil. Em 2016, a partir do Decreto Presidencial nº 8.892, foi criada a Comissão Nacional para os ODS, com participação dos três níveis de governo e sociedade civil, como pode ser visto na figura a seguir. A coordenação da escolha dos indicadores ODS no Brasil está a encargo do IBGE. Segundo a Plataforma Agenda 2030, a definição dos indicadores globais e nacionais ainda está em andamento e é contínua. Ao consultar a plataforma do IBGE para os ODS, os indicadores estão distribuídos em seus respectivos ODS e são classificados como: produzido (cor verde), em análise/ construção

(cor amarela), sem dados (cor laranja), sem metodologia global (cor vermelha), não se aplica ao Brasil (cor cinza) (IBGE, 2018).

Figura 4 Comissão Nacional ODS



Fonte: Plataforma Agenda 2030, 2018.

De fato, as ações e políticas locais, municipais, possuem importante papel para o alcance dos ODS. Nisto, no esforço para orientar a implementação dos ODS em âmbito local, a ONU Brasil adaptou o documento “Roteiro para Localização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: implementação e acompanhamento no nível subnacional”, elaborado em 2016 pela Global Taskforce of Local and Regional Governments⁷¹. Este documento é um guia para os governos locais e regionais, assim suas associações e redes, na realização das ODS, contemplando diretrizes de ação e exemplos de boas práticas (ONU BRASIL, 2016).

Conforme a ONU Brasil (2016), o termo “localização” se refere a como os governos locais podem levar em conta seus contextos perante a Agenda 2030, em relação a seus objetivos e metas, meios de implantação e indicadores de acompanhamento. Assim, não só os governos locais contribuem para a realização dos ODS, como também os ODS podem

⁷¹ Criado em 2013, é um grupo de trabalho de governos locais e regionais que reúne as principais redes internacionais relacionadas a políticas globais e tem participado ativamente dos processos de ODS e Nova Agenda Urbana (GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS, 2018).

apoiar os governos locais em suas políticas públicas. Logo, é necessário que os governos locais tenham capacidades para estas realizações.

De acordo com este guia, o PNUD vem atuando nos municípios brasileiros na municipalização dos ODS através dos espaços já institucionalizados e em 4 eixos: articulação de atores sociais e institucionais para identificação de necessidades e capacidades e pactuação da parceria; produção de dados e realização de planejamentos estratégicos de desenvolvimento territorial sustentável com identificação de necessidades e fortalecimento das capacidades, com base nos ODS; formulação, pactuação e desenvolvimento de ações estratégicas para viabilizar e potencializar o desenvolvimento territorial sustentável; e a formação cidadã.

Como exemplo de territorialização dos ODS subnacionalmente, pode ser citado o Estado de São Paulo, que, num esforço conjunto entre a Secretaria da Casa Civil, junto à Secretaria do Meio Ambiente e a Secretaria de Desenvolvimento Social, instituiu o Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI) para a Implementação dos ODS, por meio do decreto nº 62.063, de 27 de junho de 2016 (ONU BRASIL, 2016). Ainda no Estado de São Paulo, em 2015, o Tribunal de Contas, em parceria com o PNUD, estabeleceu um núcleo de acompanhamento da implantação dos ODS nas prefeituras paulistas por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) (PNUD, 2018).

Recomenda-se que os governos locais incluam em suas estratégias de apropriação dos ODS as estratégias dos governos nacionais e estaduais. Assim como já estabelecido no Estatuto da Metrópole, o guia prevê a importância da existência da Governança Multinível na realização dos ODS. Além disso, para um ambiente favorável para implantação local dos ODS, o guia lista uma série de fatores que devem ser contemplados, tais como: um arcabouço jurídico e político, que garante democracia e o respeito pelos direitos humanos; uma estrutura legislativa e um nível de descentralização, que reconheça os governos locais e regionais; mecanismos de governança multinível, e parcerias com várias partes interessadas e/ou impactadas; o reconhecimento da necessidade de se realizar transferências financeiras, dos governos centrais para os locais; reforço das capacidades, dos governos locais e regionais em relação aos ODS; medidas para acompanhar e avaliar o desempenho.

Por fim, para o guia da ONU, pode haver planos municipais que possuam enfoque integrado na implantação das ODS, nos quais deve estar incluído:

- Diagnóstico básico do contexto socioeconômico e ambiental;
- Prioridades locais ou regionais;
- Compartilhamento de metas;

- Coerência com os planos estabelecidos nacional e regionalmente para os ODS;
- Projetos estratégicos;
- Orçamento e estratégias financeiras;
- Cronograma de implementação;
- Mecanismos de governança cooperativa;
- Monitoramento e ferramentas de avaliação, incluindo um conjunto de indicadores locais e regionais alinhados aos indicadores estabelecidos na Agenda 2030.

Ou seja, a realização local dos ODS exige a atuação efetiva das governanças urbanas no desenho, implantação, acompanhamento e revisão das políticas públicas. Nesse sentido, o próximo item vai tratar sobre o acompanhamento do desempenho na implantação das políticas públicas, ou seja, a governabilidade do sistema.

2.2 A governabilidade do sistema

Para Matus (1989), a governabilidade de um sistema é o alcance, ou não, das metas desejadas no Plano (Projeto de Governo), e ela pode ocorrer em maior ou menor escala. Essa governabilidade pode ser averiguada através de indicadores cujo desempenho deve ser controlado por meio de agentes que os alimentem e façam sua avaliação para proposição de ações necessárias para atingir os resultados esperados. Assim, os principais atores deste nível de governo podem ser técnicos contratados por órgãos públicos comprometidos e atualizados, a efetiva participação popular no acompanhamento da gestão pública e como institucionalização deste processo, a formação de observatórios de caráter privado, público e/ou misto.

Dessa forma, é preciso que o governo e a sociedade sejam capazes de avaliar o sucesso dos processos de governança (planejamento, implantação e gestão) no alcance de seus objetivos, ou seja, da governabilidade do sistema. Logo, os principais atores deste nível de governo (governabilidade do sistema) podem ser: técnicos contratados por órgãos públicos comprometidos e atualizados, a efetiva participação popular no acompanhamento da gestão pública e como institucionalização deste processo, a formação de observatórios de caráter privado, público e/ou misto. Estes observatórios não apenas monitoraram os resultados e metas determinadas no processo de governança sobre o território, como igualmente agregam atores e agentes motivados por um tema comum e fomentam sua atuação no espaço, por meio da divulgação de práticas, avaliação de políticas públicas, capacitação de pessoas e recompensas aos envolvidos, entre outros.

Nesse sentido, aqui foram estudados alguns destes observatórios que abordam os temas estudados nesta pesquisa – “direito às cidades” e “equilíbrio ambiental”. Como observatórios organizados pela sociedade civil organizada foram analisados: o Programa Cidades Sustentáveis (PCS), o Índice de Bem Estar Humano (IBEU) e o “Programa Bogotá Cómo Vamos” (BCV). Como parceria entre os organismos internacionais e o governo brasileiro, tem-se o Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil (ADH). Como resposta do governo brasileiro aos ideários internacionais estudados no presente trabalho: os Indicadores IPEA para o Habitat III, os Indicadores brasileiros para ODS (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável) e os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável⁷². Como observatório organizado pelo governo brasileiro se trouxe o Painel Nacional dos Indicadores

⁷² Os Indicadores Brasileiros para as ODS são aqueles apresentados na Conferência da ONU em 2015 em forma de relatório e produto de uma pareceria entre governo brasileiro e comissões da ONU. Os indicadores IDS são aqueles sob responsabilidade do IBGE e constantemente atualizados pelos levantamentos realizados pelos órgãos oficiais de pesquisa no Brasil.

Ambientais (PNIA). Como parceria entre o governo brasileiro e os governos estaduais, foi encontrado o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS). Como observatórios organizados pelo governo do Estado de São Paulo, foram encontrados: o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGV); o Programa Município Verde Azul e o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS). Como proposta e efetivação de observatórios de gestão municipal no Brasil, tem-se como exemplo: o Índice de Qualidade de Vida nos Municípios Brasileiros (IQVU) e o Observatório da Cidade de Porto Alegre (Observa POA). Este último enquanto parceria de governo local e sociedade civil organizada.

O Observatório do Programa Cidades Sustentáveis (PCS) foi criado em 2011 numa ação conjunta entre a Rede Nossa São Paulo⁷³, a Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis⁷⁴ e o Instituto Ethos⁷⁵. Este Programa, por meio das ferramentas disponibilizadas em sua plataforma, pretende criar uma agenda para as gestões municipais a fim de caminharem para a sustentabilidade (PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2016).

O Índice de Bem-Estar Humano (IBEU) é uma proposta do Observatório das Metrópoles que teve sua origem na década de 80 por meio do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ. Este projeto evoluiu, ganhou relevância nacional e aderência de outros institutos e fontes de financiamento, até que em 2009 passou a ser um dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT). Sua proposta agora é ampliar a participação das redes quanto à pesquisa com maior participação das fundações estaduais de amparo à pesquisa.

Atualmente, o Observatório das Metrópoles funciona como um instituto virtual contando com: 159 pesquisadores (dos quais 97 principais) e 59 instituições dos campos universitário (programas de pós-graduação), governamental (fundações estaduais e prefeitura) e não-governamental, sob a coordenação geral do IPPUR / RJ” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2016). Um dos projetos desenvolvidos pelo Observatório é o IBEU, cuja proposta foi publicada em 2013 e tem como objetivo avaliar a dimensão urbana do bem-estar dos municípios brasileiros. Para esta Instituição, o bem-estar

⁷³ É um observatório municipal lançado em 2007 pretendendo desenvolver iniciativas em prol da população, uma vez reconhecendo o descrédito das instituições públicas perante a população. Porém passa a ter o nome de Rede Nossa São Paulo em 2010. Os eixos de atuação da rede são: programa de Indicadores e metas, acompanhamento cidadão, educação cidadã e mobilização cidadã. Possui uma Carta de Princípios onde os cidadãos e cidadãs que a assinam reconhecem que é possível melhorar a qualidade de vida e enfrentar os problemas de São Paulo (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2016).

⁷⁴ É um observatório municipal lançado em 2008 em Belo Horizonte. Possui os mesmos eixos e carta de princípios da Rede Nossa São Paulo (REDE SOCIAL BRASILEIRA POR CIDADES JUSTAS E SUSTENTÁVEIS, 2016).

⁷⁵ Foi criado em 1998 e tem por missão mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente justa e em prol do desenvolvimento sustentável (INSTITUO ETHOS, 2016).

pode ser promovido via mercado, através do consumo mercantil; ou pelos serviços prestados pelo Estado, na escala habitação e sua vizinhança, equipamentos e serviços. Assim, o Instituto define o que ele entende como bem-estar como o que a cidade deveria prover em termos materiais que deve ser produzido e apropriado de forma coletiva (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013, p. 9)

O “Programa Bogotá Cómo Vamos” é um observatório da sociedade civil formado por uma aliança da “*Cámara de Comercio de Bogotá*”⁷⁶, “*El Tiempo Casa Editorial*”⁷⁷, “*Fundación Corona*”⁷⁸ e “*Pontificia Universidad Javeriana*”⁷⁹ (BCV, 2012). Os organizadores se referem a este Observatório enquanto um exercício de cidadania que segue e monitora as alterações de qualidade de vida da cidade e as ações do “*Concejo de Bogotá DC*”⁸⁰. Ele é uma experiência reconhecida internacionalmente e um exemplo de governança urbana, pois alia a presença da sociedade civil ao participar e seguir as ações do Conselho, e no monitoramento do resultado das políticas públicas sobre a cidade, por meio do observatório. (BCV, 2017)

O Atlas de Desenvolvimento Humano (ADH) é uma plataforma de consulta, feita em parceria entre Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação João Pinheiro (FJ), que contempla o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e outros indicadores dos municípios e das Regiões Metropolitanas. Conforme informação de sua plataforma virtual, esta interface se propõe a servir de forma facilitada para consulta e empoderamento das capacidades locais (ADH, 2017).

Os indicadores apresentados pelo IPEA foram uma contribuição brasileira para o Habitat III - Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável que ocorreu em outubro de 2016, em Quito, Equador, para a formação da nova “Agenda Urbana”, que teve como seu principal objetivo promover o “direito à

⁷⁶ É uma entidade privada sem fins lucrativos que busca alcançar a sustentabilidade de Bogotá e região, oferecendo serviços que apoiem as capacidades empresariais e melhorem as possibilidades de negócios (BCV, 2017).

⁷⁷ É um dos jornais mais influentes na Colômbia (BCV, 2017).

⁷⁸ É uma organização da sociedade civil colombiana comprometida com questões sociais, qualidade de vida de pessoas em situação de vulnerabilidade e a existência da cidadania no processo de elaboração e implantação de políticas públicas de alto impacto (BCV, 2017).

⁷⁹ É Instituição de Ensino Superior que existe na Colômbia desde 1623 (BCV, 2017).

⁸⁰ O “Concejo de Bogotá DC” é uma corporação política administrativa, de eleição popular, que executa atividades normativas e de controle político. Ele é formado por: plenária de 45 conselheiros, representantes de comissões permanentes (Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial; Governo; Propriedade e Crédito Público) e Unidades de Apoio Normativo (escolhidas pelos conselheiros). Este Conselho, conforme informado na plataforma do BCV, exerce suas funções como suprema autoridade do Distrito Capital. As Comissões Permanentes se encarregam de estudar temas específicos em sua área de atuação, em relação à normatização e controle político. Sendo: Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial (planejamento, ambiente, mobilidade e habitat); Governo (educação, saúde, integração social, cultura, recreação e esporte, governo, segurança e convivência, organização administrativa); Propriedade e Crédito Público (propriedade, desenvolvimento econômico, indústria e turismo) (BCV, 2017).

cidade”⁸¹. Segundo o IPEA (2016), o relatório brasileiro apresentado neste evento foi construído de forma participativa com gestores públicos, pesquisadores e sociedade civil organizada. Conforme informações disponibilizadas no site do IPEA, a participação dos diversos atores procurou ser ampla, envolvendo os diferentes níveis institucionais e de forma direta a sociedade civil, por meio de reuniões, encontros, seminários e via plataforma de participação social. O IPEA foi incumbido pelo Ministério das Cidades de ser o relator do processo.

Da mesma forma, os Indicadores Brasileiros para os ODS geraram o relatório preliminar para a reunião da Cúpula das Nações Unidas em Nova York, no ano de 2015⁸², que estabeleceu a “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, através de objetivos e metas para os ODS (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável). Nesse sentido, este relatório brasileiro é o resultado do esforço do governo em identificar os principais indicadores relacionados com os objetivos e metas das ODS, por meio de parcerias com organismos nacionais e internacionais que atuam no Brasil. Para isso, foram formados 16 grupos temáticos, dentro de seus âmbitos de atuação, sendo que todos os grupos trabalharam para o ODS 17, que diz respeito a meios de implementação. Estiveram envolvidas neste esforço conjunto as seguintes comissões da ONU: CEPAL⁸³, FAO⁸⁴, IPC-IG⁸⁵, OIT⁸⁶, ONU MULHERES⁸⁷, ONU-HABITAT⁸⁸, OPAS/OMS⁸⁹, PMA⁹⁰, PNUD⁹¹, PNUMA⁹², UNAIDS⁹³, UNESCO⁹⁴, UNFPA⁹⁵, UNICEF⁹⁶, UNIDO⁹⁷, UNISDR-CERRD⁹⁸, UNODC⁹⁹, UNOPS¹⁰⁰, UNV¹⁰¹.

Atualmente, estes indicadores estão sendo revistos sob responsabilidade do IBGE, que, por sua vez, possui um forte histórico na construção e acompanhamento dos

⁸¹ Ver o estudo da Nova Agenda Urbana no Capítulo anterior deste documento.

⁸² Ver no Capítulo anterior sobre a construção do documento: “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”

⁸³ Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

⁸⁴ FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura.

⁸⁵ IPC-IG/PNUD - Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

⁸⁶ OIT – Organização Internacional do Trabalho.

⁸⁷ ONU Mulheres – Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres.

⁸⁸ ONU- HABITAT - Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos.

⁸⁹ OPAS/OMS – Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde.

⁹⁰ PMA – Centro de Excelência contra Fome do Programa Mundial de Alimentos.

⁹¹ PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

⁹² PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

⁹³ UNAIDS – Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS.

⁹⁴ UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

⁹⁵ UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas.

⁹⁶ UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância.

⁹⁷ UNIDO – Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial.

⁹⁸ UNISDR-CERRD – Centro de Excelência para a Redução do Risco de Desastres.

⁹⁹ UNODC – Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime.

¹⁰⁰ UNOPS – Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos.

¹⁰¹ UNV – Programa de Voluntários das Nações Unidas.

Indicadores do Desenvolvimento Sustentável (IDS), série esta iniciada já em 2002 e que se reconfigura como acompanhamento da realidade brasileira sobre os ODS. Conforme o IBGE (2015), esse processo segue as orientações da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável - CDS (Commission on Sustainable Development - CSD) da Organização das Nações Unidas – ONU (United Nations - UN) e é adaptado ao contexto brasileiro. São cinco publicações realizadas (2002, 2004, 2008, 2012 e 2015), que, segundo o IBGE, procuraram seu aprimoramento em cada edição e buscam espelhar a realidade brasileira por meio de indicadores que sejam de fácil compreensão e auxiliem na tomada de decisões.

O Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA) é uma proposta do Ministério de Meio Ambiente (MMA), com sua proposta preliminar datada de 2012 e que tem como objetivo monitorar e avaliar a gestão ambiental brasileira, assim como pautar políticas, ações e estratégias em processos decisórios do MMA e fazer parte da transparência do poder público junto à sociedade brasileira (MMA, 2012).

Este Painel é um sistema que conforme o MMA ainda está em construção. Houve a inclusão de um processo participativo no qual sociedade civil poderia fazer suas contribuições (de março a maio de 2013), que tem a pretensão de promover um monitoramento permanente sobre os aspectos ambientais e sob responsabilidade do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA. Entretanto, no Portal do MMA e do PNIA, só foi encontrada sua versão preliminar de 2012.

O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) dos municípios brasileiros é uma iniciativa do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e possui como parceiros: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), SP; Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IparDES), PR; Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (Secima), GO; Fundação João Pinheiro, MG; Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores do Rio de Janeiro (Ceperj), RJ; Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), BA; e, Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará (Fapespa), PA.

Este índice pretende ser um instrumento de políticas públicas que facilite a definição de ações que visem a reduzir as desigualdades sociais. O IVS tem como inspiração o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), proposto pela Fundação SEADE, construído em 2003 e atualizado em 2010. Conforme apresentação da diretora executiva da Fundação SEADE – Maria Helena Guimarães de Castro – no Atlas de Vulnerabilidade Social dos Municípios Brasileiros (IPARDES, 2015), os indicadores sociais devem ser aplicados não apenas sobre o território municipal, é necessário que as desigualdades sociais sejam

analisadas igualmente no território metropolitano, que é, sobretudo, onde elas ocorrem e que sejam assim identificadas as principais áreas de intervenção.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) é um índice utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), elaborado pela Divisão de Auditoria Eletrônica (AUDESP) e se propõe a servir como instrumento que permita “evidenciar a correspondência das ações dos governos às exigências das comunidades” (TCESP, 2014).

O Programa Município Verde Azul (PMVA) é um Programa do Estado de São Paulo, desenvolvido a partir de 2007, que tem como objetivo apoiar os municípios paulistas na gestão ambiental de seu território, assim como verificar a eficiência de suas ações. A partir de indicadores aprimorados anualmente e distribuídos em dez diretivas, o Governo de Estado propõe a valorização da agenda ambiental dentro das políticas públicas municipais. As diretivas consideradas são: Esgoto Tratado, Resíduos Sólidos, Biodiversidade, Arborização Urbana, Educação Ambiental, Cidade Sustentável, Gestão das Águas, Qualidade do Ar, Estrutura Ambiental e Conselho Ambiental (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2017).

O desenvolvimento do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) foi uma incumbência que o SEADE recebeu da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em 2000, durante o Fórum São Paulo. Este índice tem o objetivo de apresentar o grau de desenvolvimento humano nos municípios paulistas e trabalha nas três dimensões utilizadas pelo IDHM: renda, escolaridade e longevidade (SEADE, 2014).

O Índice de Qualidade de Vida nos Municípios Brasileiros (IQVU-BR) tem como ponto de partida a experiência do IQVU-BH, em Belo Horizonte, e foi desenvolvido entre novembro de 2004 e novembro de 2005 pelo Ministério das Cidades, com o objetivo de melhor instrumentalizar sua atuação sobre as cidades na garantia do direito às cidades (NAHAS, PEREIRA, ESTEVES, GONÇALVES, 2016).

Segundo Nahas, Pereira, Esteves e Gonçalves (2016), o conceito de qualidade de vida passa por três elementos fundamentais: o dimensionamento da equidade da população acesso de bens e serviços, a avaliação da qualidade ambiental do meio urbano e, a produção de elementos para a sustentabilidade no desenvolvimento humano. Para os autores, o primeiro elemento, a equidade da acessibilidade da população, passa por questões sociais (ex.: renda e escolaridade) e por questões de distância entre a moradia e o local de oferta de bens e serviços.

O ObservaPOA (Observatório da Cidade de Porto Alegre) é um observatório proposto pelo governo municipal e sociedade civil, criado em 2005, que tem por objetivo disponibilizar uma ampla base de informações georreferenciadas sobre a cidade. De acordo

com o Observatório, essas informações têm papel político e pedagógico para tomada de decisões e conhecimento do território, a fim da consolidação cidadania a partir de três perspectivas: (1) social – impactos na melhoria da qualidade de vida e de convivência das pessoas; (2) gestão – impactos na eficácia, transparência e descentralização da gestão municipal; (3) política – impactos no desenvolvimento democrático e na cidadania, expansão do capital social e resgate da identidade local.

Dessa forma, este Observatório pretende reforçar a identidade do local promovendo o sentido de comunidade nas pessoas e nas famílias e construir indicadores que sejam capazes de qualificar a gestão participativa (OP, Conselhos Municipais e Governança Solidária Local). A criação do Observatório, conforme informado em sua web página, se insere no contexto maior referente aos objetivos do Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP)¹⁰² da Rede 3 – Urb-AI e da organização Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) (OBSERVAPOA, 2017).

A Mandala ODS é uma estratégia da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), disponibilizada através de aplicativo voltado aos gestores municipais e à sociedade civil, cuja intenção é verificar o desempenho dos municípios em relação ao cumprimento das ODS. Esta mandala se trata de fato um índice composto visualizado em quatro dimensões: econômica, social, ambiental e institucional, constituídas por 28 indicadores. Para análise desses indicadores, os 5.570 municípios brasileiros são separados em 6 grupos de clusters de comparação, conforme os seguintes dados: média da população; Receita Corrente Líquida (RCL) per capita; população em extrema pobreza; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Os resultados dos indicadores são expressos em um gráfico radial, dividido em quatro partes representando as dimensão analisadas, com 3 circunferências representando a média encontrada para o município em seu cluster. Assim, os resultados são especializados no gráfico no qual a primeira circunferência vermelha representa resultados abaixo da média; a segunda circunferência amarela representa a média encontrada; e, por fim, na circunferência verde, se o resultado para o município analisado está acima da média encontrada em seu cluster.

Apresentados, então, os observatórios, a análise a seguir discorrerá sobre as seguintes variáveis: a) tema abordado; b) sinergias; c) território de atuação; d) fonte de dados; e) seleção de indicadores; f) organização no acompanhamento de indicadores; g) finalidade e público-alvo; h) periodicidade e alimentação de dados; i) formas de

¹⁰²De acordo com o ObservaPOA participam do OIDP as seguintes cidades e províncias: Barcelona, Buenos Aires, Donostia, El Bosque, La Paz, Porto Alegre, Saint Denis e São Paulo.

apresentação e produtos; j) motivação para adesão; k) papel do observatório enquanto ator do processo.

Como observação, vale ressaltar que a análise efetuada neste documento se limita aos dados que podem ser encontrados no sistema de busca da Internet, em especial daqueles encontrados nas plataformas de acesso dos observatórios estudados e de suas publicações. Isso porque o estudo de observatórios urbanos não é o motivo principal da presente pesquisa, mas respalda a metodologia e a composição do IGS aqui proposto.

A) TEMA ABORDADO

Os principais temas abordados nos observatórios estudados são:

- Desenvolvimento sustentável – PCS; Indicadores Brasileiros para o ODS; IDS/IBGE; Mandala ODS.
- Direito à Cidade e Bem Estar Urbano – IBEU; CBV; Indicadores IPEA; IQVU-BR; ObservaPOA.
- Desenvolvimento Humano e Vulnerabilidade Social – ADH; IVS; IPRS.
- Equilíbrio Ambiental – PNIA.
- Efetividade na Gestão Urbana – IEGM; PMVA (na gestão ambiental); CBV (ao analisar o desempenho do Consejo Cómo Vamos).

B) SINERGIAS

B.1 – Quando a responsabilidade pelo observatório é de mais de uma Instituição:

- O Programa Cidades Sustentáveis envolve três realizadores: Rede Nossa São Paulo, a Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis e o Instituto Ethos.
- O “Programa Bogotá Cómo Vamos” é formado por quatro instituições: “*Cámara de Comercio de Bogotá*”, “*El Tiempo Casa Editorial*”, “*Fundación Corona*” e “*Pontificia Universidad Javeriana*”.
- O ObservaPOA é constituído pelo governo de Porto Alegre e pela sociedade civil organizada.

B.2 – Quando a(s) Instituição(ões) realizam suas ações em rede, ou seja, cada ator está envolvido e interagindo com muitos outros:

- A responsabilidade pelo PCS envolve as seguintes redes: Rede Nossa São Paulo e Rede Social Brasileira por Cidades Justas.
- O Observatório das Metrópoles, responsável pelo IBEU, agrega 59 Instituições de Ensino Superior.

- O BCV trabalha em rede com: “Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos” e “Red Latino-americana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sostenibles”.

- O ObservaPOA é ligado ao Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP) da Rede 3 – Urb-AI e a organização Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), esta última com representação de 100 mil cidades em todos os continentes.

B.3 – Quando há parceiros por afinidade do meio fim

O PCS recebe como apoio o Instituto AVINA¹⁰³ - que também apoia o Fórum Social Mundial e Instituto Arapyau¹⁰⁴. Este observatório tem como parceiros nacionais: ABEMA¹⁰⁵; ABM¹⁰⁶ (já apresentada também no Fórum Mundial Social); DIEESE¹⁰⁷; FNP¹⁰⁸; Instituto 5 Elementos¹⁰⁹; Instituto Saúde e Sustentabilidade¹¹⁰; NEF¹¹¹; PNUMA¹¹²; SESC¹¹³; WWF BRASIL¹¹⁴; AFROBRAS¹¹⁵; Atletas pelo Brasil¹¹⁶; Escola de Governo¹¹⁷; Fundação

¹⁰³ É uma Fundação que inicia sua atuação na América Latina em 1994 e cria pessoa jurídica própria em 2001. Conforme informa sua plataforma sua atuação é voltada a promover mudanças em grande escala por meio da construção de processos colaborativos em prol do desenvolvimento sustentável (FUNDACIÓN AVINA, 2016).

¹⁰⁴ Fundação sem fins lucrativos, fundada em 2008, voltada na promoção do desenvolvimento sustentável (INSTITUTO ARAPYAU, 2016).

¹⁰⁵ Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. É uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, fundada em 2010. A Associação busca gestão ambiental compartilhada entre União, Estados e Município e descentralização das políticas públicas (ABEMA, 2016).

¹⁰⁶ Associação Brasileira de Municípios. Foi fundada no Rio de Janeiro em 1946 e hoje com sede em Brasília. Conforme informa o site da entidade se trata de sociedade civil de utilidade pública federal, sem fins lucrativos, e com representação junto ao Comitê de Assuntos Federativos da Presidência da República e em Conselhos e Fóruns Nacionais (ABM, 2016).

¹⁰⁷ Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Fundado em 1955 pelo movimento sindical brasileiro (DIEESE, 2016).

¹⁰⁸ Frente Nacional dos Prefeitos. Criada em 1989 como uma entidade municipalista e suprapartidária. Atualmente participam 26 capitais brasileiras e 100 cidades de médio e pequeno porte (FNP, 2016).

¹⁰⁹ Instituto 5 Elementos: educação para a sustentabilidade. Fundado em 1993 é voltado para a educação e pesquisa ambiental. Atua bastante sobre a agricultura orgânica (INSTITUTO 5 ELEMENTOS, 2016).

¹¹⁰ Este Instituto, fundado em 2008, busca combater os efeitos da urbanização sobre a saúde das pessoas. Conforme verificado no site possui grande participação médica e apoio de hospitais (INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE, 2016).

¹¹¹ Núcleo de Estudos do Futuro foi fundado em 2002 e pertence a PUC-SP, além disso, é vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Administração Strictu Sensu e avalia e analisa temas relevantes de longo prazo produzido por especialistas (NEF, 2016).

¹¹² Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Foi estabelecido em 1972 e tem sede em Nairobi (Quênia). Apoiar instituições e processos de governança ambiental (ONUBR, 2016).

¹¹³ Serviço Social do Comércio, criado em 1946, visa à promoção cultural e educativa enquanto transformadores sociais (SESC, 2016).

¹¹⁴ É uma organização não governamental, criada em 1996 e sediada em Brasília, e tem por finalidade a conservação da natureza.

¹¹⁵ AFROBRAS, Inclusão e Empoderamento Afroetnico. É uma organização da sociedade civil, fundada em 1997, que tem a finalidade a integração socioeconômica, cultural e educacional dos jovens negros brasileiros (AFROBRAS, 2016).

¹¹⁶ É uma organização da sociedade civil, criada em 2006, que reúne atletas e ex-atletas que acreditam que é possível alcançar avanços sociais por meio do esporte.

¹¹⁷ Fundada em 1992, após o impeachment do presidente brasileiro acreditando que as mudanças do Brasil devem passar pelas formas de atuação dos governantes, através dos preceitos da “Ética, Democracia, República e Estado de Direito”, e da participação social nos processos (EG, 2016).

Alphaville¹¹⁸; Instituto Alana¹¹⁹; ISA¹²⁰; OAB Conselho Federal¹²¹; Programa de Voluntariado da Classe Contábil¹²²; SOS Mata Atlântica¹²³; UVB¹²⁴; Instituto Akatu¹²⁵; CBCS¹²⁶; FAMURS¹²⁷; GIFE¹²⁸; Cidade Democrática¹²⁹; Mobilize Brasil¹³⁰; ONU Habitat¹³¹; RAPS¹³²; Todos pela Educação¹³³; UNICEF Brasil¹³⁴; ANAMMA¹³⁵; CENPEC¹³⁶; Fórum Amazônia Sustentável¹³⁷; Greenpeace¹³⁸; Instituto Democracia e Sustentabilidade¹³⁹; MCCE¹⁴⁰; Agência Peralta¹⁴¹; Roland Berger¹⁴²; Transition Brasil¹⁴³; e, Vitae Civilis¹⁴⁴.

¹¹⁸ É uma OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, foi fundada em 2000, é focada no desenvolvimento territorial sustentável, promovendo a geração de renda, visando à autoestima da população e resgatando suas memórias (FUNDAÇÃO ALPHAVILLE, 2016).

¹¹⁹ É uma organização da sociedade civil, foi criada em 1994 e tem por objetivo mobilizar a sociedade para temas da infância (Instituto Alana, 2016).

¹²⁰ Instituto Sócioambiental, fundado em 1994, é uma OSCIP, trabalha principalmente com áreas ambientalmente protegidas e com os povos indígenas (ISA, 2016).

¹²¹ Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, instalado em 1933.

¹²² Faz parte do Conselho Federal de Contabilidade, foi criado em 2008, por meio de projetos institucionais procura sensibilizar os contabilistas que por meio do trabalho voluntário seja promovida uma sociedade mais justa e solidária (PVCC).

¹²³ É uma ONG, criada em 1986, que temo contribuição alertar, informar, educar, mobilizar e capacitar para o exercício da cidadania (SOS Mata Atlântica, 2016).

¹²⁴ União dos Vereadores do Brasil, fundada em 1964, congrega todas as associações estaduais, regionais e câmaras municipais do Brasil (UVB, 2016).

¹²⁵ Organização sem fins lucrativos foi fundada em 2002. Sua criação remonta ao ano 2000 dentro do Instituto Ethos, prega um consumo consciente como protagonista da mudança (INSTITUO ETHOS, 2016).

¹²⁶ Conselho Brasileiro de Construção Sustentável. É uma OSCIP criada em 2007 e tem por objetivo geração e difusão de boas práticas na construção civil (CBCS, 2016).

¹²⁷ Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul foi fundada em 1976 por municipalistas gaúchos. Seu objetivo é garantir a representatividade local nos processos decisórios (FAMURS, 2016).

¹²⁸ Grupo de Institutos, Fundações e Empresas. É uma associação sem fins lucrativos. Nasceu em 1989 e se formalizou em 1995. Tem por finalidade reunir associados privados que desejam investir em ações de interesse público.

¹²⁹ Iniciativa do Instituto Seva - que é uma OSCIP, esta em operação desde 2009 e é uma plataforma de inovação social de governança colaborativa que busca identificar desejos coletivos e mobilizar as pessoas a buscar soluções para que eles se concretizem (CIDADE DEMOCRÁTICA, 2016).

¹³⁰ Portal criado em 2011 que promove a mobilidade urbana sustentável que entre outros, divulga estudos e boas práticas, promove fóruns e campanhas e publica material de apoio (MOBILIZE, 2016).

¹³¹ Se estabeleceu em 1978, após a Conferência de Estocolmo. Entre outro promove melhoria em assentamentos urbanos precários e estratégias para uma moradia digna. (ONU BR, 2016)

¹³² É uma rede de ação política pela sustentabilidade, criada em 2012. Acredita que as mudanças podem ocorrer por meio de uma ação política pluripartidária (RAPS, 2016).

¹³³ É um movimento da sociedade brasileira fundado em 2006 e objetiva aprimorar os processos educacionais a partir do engajamento do poder público e sociedade civil (TPE, 2016).

¹³⁴ É o Fundo das Nações Unidas para Infância. Está no Brasil desde 1950 e promove o desenvolvimento dos meninos e meninas (UNICEF BRASIL, 2016).

¹³⁵ Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente, entidade civil sem fins lucrativos, fundada em 1988, tem por objetivo fortalecer os sistemas municipais na implantação de políticas ambientais (ANAMMA, 2016).

¹³⁶ Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária. É uma associação da sociedade civil sem fins lucrativos fundada em 1987 e atua no âmbito da educação pública (CENPEC, 2016).

¹³⁷ Foi criado em 2007 e busca propor soluções sustentáveis para a região da Amazônia junto aos diversos setores da sociedade (ISA, 2016).

¹³⁸ Inicia-se em 1971 e chega no Brasil em 1992 e se insere no debate ambiental (GREENPEACE BRASIL, 2016).

¹³⁹ Foi fundado em 2009 e acredita que a democracia é fundamental para a existência da sustentabilidade (IDS, 2016).

¹⁴⁰ Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral. Movimento formado por organizações sociais e religiosas, criado em 2002, tem por objetivo o combate a corrupção eleitora e a educação para a importância do voto (MCCE, 2016).

¹⁴¹ Nascida em 2007 é um veículo publicitário independente (AGENCIA PERALTA, 2016).

¹⁴² Multinacional alemã fundada em 1967 (ROLAND BERGER, 2016).

Vale observar que, entre os parceiros nacionais do PCS, muitos também possuem seus próprios parceiros nacionais e internacionais que incluem, entre outros: bancos, institutos e ONGs. Percebe-se que os movimentos institucionais são os mais antigos e ocorrem desde as décadas de 1930 e 1940. Os movimentos que buscam conquistas sociais (negros, mulher, crianças, indígenas, etc.) são normalmente da década de 1990, os ambientais normalmente da década de 2000, sendo que os movimentos quando são mais próximos do final da década de 2000 e já na década de 2010 atuam normalmente em rede e buscam parceiros diversos nos seus processos. Os movimentos mais antigos possuem sócios que contribuem com recursos financeiros. Praticamente todos os parceiros consultados possuem uma plataforma digital para divulgação de seus projetos, esclarecimento de sua missão, objetivos e história, assim como os sócios e/ou parceiros envolvidos e, em algumas vezes, até mesmo publicações e relatórios anuais. Muitos dos parceiros nacionais, principalmente aqueles que agregam instituições públicas, são municipalistas. Alguns parceiros nacionais são subsidiários de instituições internacionais e de instituições privadas estrangeiras. Muitos dos parceiros têm a sustentabilidade, nas suas diferentes dimensões (social, ambiental, econômica, territorial, política, cultural), como seu tema de atuação. Outros parceiros são mais antigos do que a discussão sobre o desenvolvimento sustentável, mas aderem ao tema de acordo com sua linha de atuação.

Quanto aos parceiros internacionais são: European Sustainable Cities¹⁴⁵; Ecocity Builders¹⁴⁶; New Cities Foundation¹⁴⁷; Sustainable Cities International¹⁴⁸; BID¹⁴⁹; Ecodes¹⁵⁰;

¹⁴³ O Movimento Cidades em Transição é uma rede social criada pelo inglês, professor de permacultura, Rob Hopkins em 2004, para transformar as cidades em mais sustentáveis, menos dependentes do petróleo e mais integrado à natureza (PENSAMENTO VERDE, 2016).

¹⁴⁴ Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz. É uma ONG sem fins lucrativos, fundada em São Paulo em 1989. Visa o fortalecimento da cidadania e das organizações da sociedade (SWU, 2016).

¹⁴⁵ Criado em 1994 quando da Primeira Conferência Européia sobre Sustentabilidade em Aalborg (Dinamarca). Depois desta Conferência, outras seis destas foram organizadas. Como co-organizadora se tem a ICLCI "Local Governments for Sustainable". Provem do Eco-Rio 1992 (EUROPEAN SUSTAINABLE CITIES, 2016).

¹⁴⁶ Fundado em 1992 por ecologistas e ativistas, com sede em São Francisco (EUA) provém do *ecocity movement* iniciado em 1975. Sua missão envolve mudanças locais com perspectivas globais (ECOCITY BUILDERS, 2016).

¹⁴⁷ É uma fundação sem fins lucrativos, estabelecida em 2010, que busca um futuro melhor tendo como base a inovação e o empreendedorismo urbano. Tem como foco a mobilidade urbana, a infraestrutura e serviços, saúde e bem-estar; e, "placemaking" (arte e cultura nos espaços urbanos) (NEW CITIES FOUNDATION, 2016).

¹⁴⁸ É um movimento sem fins lucrativos, tem como base Vancouver (Canadá), é afiliada do "Centre for Sustainable Community Development at Simon Fraser University". Sua data de criação aproximada é de 1996 (20 anos de trabalho). Busca conectar e mobilizar as pessoas em torno da tecnologia e da inovação social para a sustentabilidade urbana (SCI, 2016).

¹⁴⁹ Banco Interamericano de Desenvolvimento. Fundado em 1959, voltado para a América Latina e Caribe, proporciona apoio técnico e financeiro para as áreas de saúde, educação e infraestrutura (BID, 2016).

¹⁵⁰ Ecologia y Desarrollo. Atua principalmente na América Latina e Espanha. Tem como objetivo a cooperação para o desenvolvimento, pois trabalham com a hipótese que só haverá a mudança social necessária todos trabalharem na mesma direção. Tem como temas estratégicos: água, responsabilidade social, mudanças climáticas, saúde e meio ambiente, consumo responsável e pobreza energética. Ano de criação estimado é de 1993 (23 anos de trabalho) (ECODES, 2016).

Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático¹⁵¹; Fundação Conama¹⁵²; Ford Foundation¹⁵³; Red Paraguaya por Ciudades Sustentables¹⁵⁴; Thisbigcity¹⁵⁵; Dansk Arkitektur Center¹⁵⁶; La Ciudad Verde¹⁵⁷; e Red Uruguaya de Ciudades Sustentables¹⁵⁸.

Os parceiros internacionais buscam o empoderamento de suas plataformas por meio do fortalecimento das redes de trabalho, da formação de observatórios locais, da divulgação das boas práticas, de publicações e de pesquisas; da promoção de eventos e do desenvolvimento de projetos. São movimentos que trabalham por meio da ação local e principalmente com as cidades. Normalmente estas plataformas são estabelecidas enquanto fórum de compartilhamento de conhecimentos e ideias inovadoras.

Por sua vez o Observatório das Metrôpoles é apoiado por ser um INCT (Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia), coordenado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia. Seus parceiros por meio fim são principalmente os institutos de pesquisa científica ligados às instituições de ensino superior.

Desta mesma forma o IVS (iniciativa do IPEA) busca parceiros nos organismos de pesquisa dos governos estaduais, de dados e estatística sobretudo sociais e econômicos, para compor seus indicadores e pautar políticas públicas.

B.4 – Quando há parceiros financeiros

O PCS tem como patrocinadores: Banco Bradesco; Instituto Semeia¹⁵⁹; Open Society Foundation¹⁶⁰; CAF¹⁶¹; Itaipu Internacional; Porto Seguro; Embraer; Natura; Banco Safra; Instituto Bettye e Jacob Lafer; Nestlé; e, Instituto Votorantim.

¹⁵¹ É uma rede que conta com adesão de 47 municípios na Argentina, atua desde 2010 e se propõe a ser uma ferramenta de coordenação e impulso de políticas públicas locais para mudanças climáticas (RAMCC, 2016).

¹⁵² Conselho Nacional do Meio Ambiente. Órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente do Brasil, foi instituído em 1981 e regulamentado em 1990 (MMA, 2016).

¹⁵³ Fundada em 1936 tem a missão de reduzir a pobreza e a injustiça, estreitar os valores democráticos, promover a cooperação internacional e avançar no conhecimento humano. Seu foco de trabalho se ampliou nos últimos anos conforme relatórios apresentados em sua plataforma (FORD FOUNDATION, 2016).

¹⁵⁴ Movimento que atua desde 2010, mas teve seu lançamento oficial em 2013 e agrega várias iniciativas de redes sustentáveis no Paraguai. Há poucas informações na plataforma (RED PARAGUAYA POR CIUDADES SUSTENTABLES, 2016).

¹⁵⁵ Conforme informado no endereço eletrônico “é um blog de compartilhamento de ideias e encorajamento da discussão sobre cidades sustentáveis” que atua desde 2009 e tem publicação em vários idiomas (THISBIGCITY, 2016).

¹⁵⁶ É estabelecido em Copenhague (Dinamarca), como um centro de desenvolvimento e disseminação do conhecimento arquitetônico (DANSK ARKITEKTUR CENTER, 2016).

¹⁵⁷ É um movimento colombiano de sinergia cidadã, atuante desde 2011, que auxilia na “criação” de cidades e regiões sustentáveis. Suas linhas de atuação são: educar, participar, comunicar e influir (LA CIUDAD VERDE, 2016).

¹⁵⁸ É uma aliança interinstitucional privada que propõe uma evolução da qualidade de vida nas cidades do Uruguai. A plataforma agrega algumas redes municipais e tem objetivo de ter um alcance regional de monitoramento cidadão sobre qualidade de vida e gestão pública. Não há divulgação da data do início das atividades, mas pela data das publicações, estima-se que tenha sido em 2011.

¹⁵⁹ Atua desde 2011 e trabalha com áreas protegidas – unidades de conservação (INSTITUTO SEMEIA, 2016).

¹⁶⁰ Conforme a informação disponibilizada, esta fundação trabalha para “construir democracias vibrantes e tolerantes” e seus trabalhos se iniciaram em 1979 (OPEN SOCIETY FOUNDATION, 2016).

Por ser um INCT, o Observatório das Metrôpoles recebe recursos orçamentários do: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/MCT), do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), por meio da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e de outras ações programáticas; como também apoio financeiro da FAPERJ (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro).

B.5 – Quando há parceiros de mídia

O PCS tem como parceiros de mídia: A Tarde, CBN, Meio Norte, Revista Piauí, Editora Abril, Editora Globo, Rádio Globo, Carta Capital, Maxprexx e a Rede Globo¹⁶².

O BCV é formado também pelo jornal “*El Tiempo Casa Editorial*”, um dos periódicos mais influentes da Colômbia.

B.6 – Quando segue as ações do executivo, em processo contínuo de interação

O BCV avalia as ações e políticas urbanas adotadas pelo “*Concejo de Bogotá DC*”, numa contínua interação entre o governo e sociedade civil.

Semelhante a isto, o IQVU em Belo Horizonte serviu ao orçamento participativo (OP) como apoio em promover a distribuição dos recursos públicos de forma mais justa na cidade (NAHAS, 2001); e o ObservaPOA, em Porto Alegre, num primeiro momento também retratou os resultados do OP na cidade, e agora sua plataforma busca demonstrar com transparência à sociedade o resultado das políticas públicas municipais.

Nesse sentido, o IVS e o PNIA servem ao governo federal como apoio na aplicação de políticas públicas nacionais; o IPRS serve ao Estado de São Paulo para sua tomada de decisões e a Mandala ODS aos Municípios em seu posicionamento no ranking ODS da CNM; porém, sem uma interação direta com a sociedade, mas por meio de levantamento e análise de dados.

Também no Estado de São Paulo, mais como ação fiscalizadora do Estado em relação ao Município do que como uma resposta a sociedade, se tem o IEGM (do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo) e o Programa Município Verde e Azul (da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo).

B.6 – Quando responde a ideários internacionais de forma a avaliar o alcance de metas e indicadores que podem ser comparados com outros países e pautar o processo decisório no âmbito internacional

¹⁶¹ Banco de Desarrollo de América Latina.

¹⁶² Pode ser observado que há uma diversidade de tendências nos parceiros de mídia, o que pode ser um indicador de transparência e democracia.

Nessa relação, pode ser citados: os Indicadores Brasileiros para ODS, o ADH (ao tratar principalmente do IDH), os indicadores do IPEA para o Habitat III, os IDS/ IBGE e a Mandala ODS.

C- TERRITÓRIOS DE ATUAÇÃO

Como territórios de atuação se tem a análise dos dados na escala de:

- setores urbanos (bairros e/ou unidades de vizinhança, setores urbanos). Ex: BCV, IQVU e ObservaPOA, IBEU¹⁶³.
- municípios. Ex.: BCV, IQVU, ObservaPOA, PCS, Indicadores Brasileiros para ODS, ADH, IEGM, IVS, PMVA, IBEU, PNIA, IPRS, Indicadores IPEA Habitat III, IDS/IBGE, Mandala ODS.
- regiões metropolitanas e/ou aglomerados urbanos. Ex.: IBEU, Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, IEGM, IVS, IBEU, IPRS.
- estado. Ex.: Indicadores Brasileiros para ODS, ADH, IVS, PNIA, Indicadores IPEA Habitat III, IDS/ IBGE.
- países. Ex.: Indicadores Brasileiros para ODS, ADHI, Indicadores IPEA Habitat III, IDS/ IBGE.

D – FONTE DE DADOS

D.1 – Utilização de dados provenientes de fontes oficiais do governo. Ex.: PCS¹⁶⁴, BCV, Indicadores Brasileiros para ODS, ADH, IVS, IQVU, IBEU, PNIA, IPRS, Indicadores IPEA Habitat III, IDS, ObservaPOA.

D.2 – Levantamento de dados própria. Ex.: BCV, IEGM, PMVA, IQVU, ObservaPOA.

D.3 – Levantamento de dados por meio de pesquisa de percepção da população. Ex.: BCV

D.4 – Possibilidade de alimentação de dados aberta – No PCS os indicadores também podem ser alimentados pelo interlocutor da plataforma por do recurso de “dados abertos”¹⁶⁵. Através deste recurso, há a possibilidade da “interoperabilidade”¹⁶⁶, o que permite uma maior flexibilidade e ajustamento do sistema às necessidades do usuário.

¹⁶³ Apenas para as regiões metropolitanas brasileiras.

¹⁶⁴ No Programa Cidades Sustentáveis, a alimentação dos dados para os indicadores ocorre principalmente pelo envio de relatório por parte cidade participante.

¹⁶⁵ “Open means anyone can freely access, use, modify, and share for any purpose (subject, at most, to requirements that preserve provenance and openness”. Dados abertos são quando qualquer pessoa pode livremente acessá-los, utilizá-los, modificá-los, e compartilhá-los para qualquer propósito (sujeito, no máximo, a requisitos que preservem a proveniência e a abertura (OPEN KNOWLEDGE INTERNATIONAL, 2016 – tradução da autora).

E – SELEÇÃO DE INDICADORES

Em relação a este item, percebe-se que, entre outras estratégias, os observatórios selecionam seus indicadores a partir das seguintes ações:

- formação de equipe de especialistas;
- participação da população;
- apoio de centros de pesquisa e universidades;
- seleção de dados que possuam periodicidade e capacidade de resposta a metas e objetivos;
- atualização com ideários internacionais;
- grau de desagregação do(s) indicador(es), como, por exemplo: desagregação geográfica (federal, estadual, municipal), por gênero, por idade, por raça/cor, por bioma, etc.;
- idoneidade da fonte – de preferência dados primários provenientes de fontes oficiais.

F – ORGANIZAÇÃO DO ACOMPANHAMENTO DOS INDICADORES

Os observatórios organizam o acompanhamento dos indicadores selecionados em temas comuns, onde os indicadores são agrupados em: dimensões, eixos temáticos, variáveis, diretivas ou temas.

Para os observatórios que acompanham a sustentabilidade dos territórios, tem-se o PCS, os Indicadores Brasileiros para ODS e os IDS/ IBGE. O PCS organiza seus indicadores por doze eixos temáticos inspirados no Compromisso de Aalborg (Dinamarca)¹⁶⁷. São eles: (1) Governança; (2) Bens Naturais Comuns; (3) Equidade, Justiça Social e Cultura de Paz; (4) Gestão Local para a Sustentabilidade; (5) Planejamento e Desenho Urbano; (6) Cultura para a Sustentabilidade; (7) Educação para a Sustentabilidade e Qualidade de Vida; (8) Economia Local Dinâmica, Criativa e Sustentável; (9) Consumo Responsável e Opções de Estilo de Vida; (10) Melhor Mobilidade, Menos Tráfego; (11) Ação Local para a Saúde; (12) Do Local para o Global. Para cada eixo temático, o PCS: conceitua o tema; correlaciona com os ODS; estabelece o objetivo geral e os objetivos específicos;

¹⁶⁶ “Interoperabilidade significa a capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem juntos (interoperar). Neste caso, trata-se da capacidade de interoperar - ou combinar - diferentes conjuntos de dados” (OPEN KNOWLEDGE INTERNATIONAL, 2016).

¹⁶⁷ Primeira Conferência Europeia sobre Sustentabilidade em Aalborg (Dinamarca) inspirada na Eco-Rio 1992. Desta Conferência deriva a “Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade.” Depois desta Conferência, outras seis destas foram organizadas (EUROPEAN SUSTAINABLE CITIES, 2016).

propõe metas a serem alcançadas conforme os ODS; propõe os indicadores a serem utilizados; e divulga boas práticas que dizem respeito ao eixo tratado. Já os ODS, os Indicadores Brasileiros para ODS e os IDS/ IBGE são organizados conforme seus 17 objetivos e 169 metas.

Quanto aos observatórios que acompanham o “direito às cidades” e o bem-estar urbano:

- Os indicadores brasileiros do IPEA para a nova “Agenda Urbana” são organizados nos seis grandes temas abordados no Habitat III: (1) Questões demográficas urbanas; (2) II. Planejamento Urbano e Territorial; (3) Meio ambiente e urbanização; (4) Governança urbana e legislação; (5) Economia urbana: questões e desafios para uma Nova Agenda Urbana; (6) Habitação e Serviços básicos.

- O ObservaPOA trabalha com onze temas, nos quais são propostas metas para os indicadores afins: (1) Educação; (2) Desenvolvimento Humano; (3) Saúde; (4) Infraestrutura; (5) Gênero; (6) Cor/raça; (7) Deficiência; (8) Democracia Participativa; (9) Meio Ambiente; (10) Cultura; (11) Mobilidade.

- O BCV produz dois materiais em relação a este tema:

- Na pesquisa de percepção cidadã: (1) Educação; (2) Saúde; (3) Serviços Públicos; (4) Habitação; (5) Segurança; (6) Participação Cidadã; (7) Convivência Cidadã; (8) Atividades Culturais; (9) Recreação e Esporte; (10) Mobilidade; (11) Meio Ambiente; (12) Bom Governo; (13) Clima de Opinião; (14) Paz e Pós-conflito.
- No Informe de Qualidade de Vida: (1) Pobreza e Desigualdade; (2) Educação; (3) Saúde Pública; (4) Mercado de Trabalho; (5) Segurança e Convivência Cidadã; (6) Serviços Públicos; (7) Espaço Público; (8) Meio Ambiente; (9) Mobilidade; (10) Cultura, Recreação e Esporte; (11) Entorno Macroeconômico; (12) Finanças Públicas; (13) Habitação.

- O IQVU, na sua estrutura final para composição do índice, conta com 11 variáveis: (1) Comércio e serviços; (2) Cultura; (3) Economia; (4) Educação; (5) Habitação; (6) Saúde; (7) Instrumentos de Gestão Urbanística; (8) Participação e Organização Sócio-Política; (9) Meio Ambiente Urbano; (10) Segurança Pública; (11) Transportes.

- Para o IBEU são cinco as dimensões avaliadas: mobilidade urbana; condições ambientais urbanas; condições habitacionais urbanas; atendimento de serviços coletivos urbanos; infraestrutura urbana.

Os observatórios que seguem o desenvolvimento humano propriamente dito aqui estudados foram o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, o IVS e o IPRS. O Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil trabalha com as seguintes oito dimensões: (1) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); (2) Demografia; (3) Educação; (4) Renda; (5) Trabalho; (6) Habitação; (7) Vulnerabilidade; (8) População. Nesse mesmo sentido, o IVS é construído a partir de indicadores utilizados no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, sendo dezesseis indicadores organizados em três dimensões: infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho. O IPRS trabalha nas três dimensões utilizadas pelo IDHM: renda, escolaridade e longevidade (SEADE, 2014).

Quanto aos observatórios que acompanham as questões de gestão pública e governança municipal:

- O IEGM trabalha com sete dimensões que possuem, conforme o TCESP, posições estratégicas no orçamento público: (1) Educação; (2) Saúde; (3) Planejamento; (4) Gestão Fiscal; (5) Meio Ambiente; (6) Cidades Protegidas; (7) Governança em Tecnologia da Informação;

- No PMVA, são 10 as diretivas consideradas: (1) Esgoto Tratado, (2) Resíduos Sólidos, (3) Biodiversidade, (4) Arborização Urbana, (5) Educação Ambiental, (6) Cidade Sustentável, (7) Gestão das Águas, (8) Qualidade do Ar, (9) Estrutura Ambiental e (10) Conselho Ambiental (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2016);

- O BCV acompanha o Conselho de Bogotá por meio de um informe semestral de monitoramento, acompanhamento e avaliação de seu desempenho a partir de 4 variáveis: (1) controle político; (2) atividade normativa; (3) participação; (4) assistência e permanência no dia a dia.

Por fim, no PNIA, que trata especificamente das questões ambientais no Brasil, são propostos: 8 temas, 18 sub-temas e 37 indicadores ambientais. Os temas propostos são: (1) FL - Biodiversidade e Florestas; (2) AMC - Atmosfera e mudanças climáticas; (3) RHI; (4) TSO - Terra e solos; (5) OMA - Oceanos, Mares e Áreas Costeiras; (6) QAU - Qualidade Ambiental Urbana; (7) PCS - Produção e consumo sustentáveis; (8) GRP - Governança, riscos e prevenção.

G – FINALIDADE E PÚBLICO ALVO

Na sequência, este trabalho tenta sintetizar as principais finalidades e a que público-alvo servem os observatórios estudados:

- Definição de políticas públicas e aplicação de recursos

Nos observatórios brasileiros, o público-alvo desta finalidade é principalmente o setor público no nível federal e estadual. Nesta categoria, os indicadores de desempenho embasam os processos decisórios e os repasses de recursos entre entes federados em diferentes níveis de governo. Como exemplo: na verificação da exclusão social o IVS (a nível federal) e o IPRS (a nível estadual); no equilíbrio ambiental o PNIA (em construção a nível federal) e o PMVA (a nível estadual).

Também é possível verificar esta finalidade em alguns exemplos de governança municipal, envolvendo também a sociedade civil e respaldando processos decisórios dentro de um mesmo território municipal, a fim de reduzir desigualdades (sobretudo sociais). Como por exemplo: o BCV, em Bogotá; o IQVU, em Belo Horizonte; e o ObservaPOA, em Porto Alegre.

- Formação de agenda para os órgãos de gestão municipal, principalmente prefeituras, que seguem prescrições legais obrigatórias ou diretrizes nacionais de planejamento de gestão.

Nesse sentido, verificam-se principalmente os observatórios paulistas: o PMVA, o IEGP e a Mandala ODS, mas também se observa um movimento nesta direção no observatório da sociedade civil PCS.

- Formação de agenda para os órgãos de gestão municipal, principalmente prefeituras, em prol de ideários internacionais

O PCS, por meio das ferramentas disponibilizadas em sua plataforma, pretende criar uma agenda para as gestões municipais a fim de caminharem para a sustentabilidade.

- Resposta do governo brasileiro aos organismos internacionais em relação a ideários vigentes

Para a Agenda 2030 – os Indicadores Brasileiros para ODS e os IDS/ IBGE

Para a Nova Agenda Urbana – os Indicadores IPEA

- Desenvolver e facilitar dados e informações para pesquisas

Ao contrário dos outros índices que são voltados mais especificamente à gestão pública, o IBEU pretende principalmente difundir o conhecimento e os resultados alcançados para governos, sociedade, pesquisadores e veículos de divulgação. Esta plataforma se propõe a servir de forma facilitada para consulta e empoderamento das capacidades locais.

Nesse mesmo sentido, podem ser mencionado o ADH e os observatórios municipais: IQVU, ObservaPOA e BCV.

Embora praticamente todos os observatórios estudados sirvam a essa finalidade, o PMVA dificulta a análise de informações, pois não apresenta em sua plataforma os indicadores de forma desagregada.

- Transparência e eficiência da gestão pública

Por meio do IEGP, o TCESP pretende agir como parceiro dos municípios, direcionando a gestão pública para resultados, em que a aplicação dos recursos públicos ocorra de forma “modernizada, eficiente e efetiva”. O IEGM é concebido para ser de análise fácil e transparente para Município (executor), Estado (auditor) e comunidade (beneficiada), das potencialidades e carências a serem aprimoradas. Este modelo é inspirado entre outros no Tribunal de Contas da Alemanha e no Tribunal de Contas Europeu e possui como base metodologias de planejamento estratégico de gestão municipal.

Assim também como eficiência da gestão pública, comprometendo a transparência do processo ao não apresentar os dados desagregados, mas também com forte apelo a sua parceria com os municípios, sobretudo através de seus programas de capacitação técnica e de suas publicações, se tem o PMVA.

Especificamente em relação a esta finalidade, enquanto exemplo de governança municipal e com o desenvolvimento de indicadores específicos a eficiência da gestão pública, se tem o BCV, principalmente em seu acompanhamento ao *Concejo de Bogotá DC*, como forma de diminuir a abstenção e a inoperância do Conselho.

H – PERIODICIDADE E ALIMENTAÇÃO DE DADOS

Dos observatórios em relação a este item constataram-se as seguintes situações:

- Periodicidade semestral e alimentação de dados própria – BCV
- Periodicidade anual e alimentação de dados própria - IDS/ IBGE, BCV, ObservaPOA
- Periodicidade anual e alimentação de dados do ente monitorado

O PCS tem seus indicadores alimentados pelos técnicos das prefeituras que aderem ao programa, e esta alimentação de dados deveria ser anual. A alimentação dos indicadores ocorre principalmente pelo envio de relatório com os resultados dos indicadores por cidade participante. Conforme a “Carta de Compromisso”, o signatário (prefeito) deve atualizar os indicadores e enviar ao PCS. Porém, os indicadores também podem ser alimentados pelo

interlocutor da plataforma por do recurso de “dados abertos”¹⁶⁸. Através deste recurso, há a possibilidade da “interoperabilidade”¹⁶⁹, o que permite uma maior flexibilidade e ajustamento do sistema às necessidades do usuário - apesar de que, no PCS, isso ocorre de uma forma ainda não facilitada para o usuário comum, alheio à tecnologia avançada de operação de softwares.

- Periodicidade anual e alimentação de dados tanto do ente monitorado quanto do observatório

O IEGM tem periodicidade anual e, de acordo com o TCESP, é alimentado pelos seguintes bancos de dados:

- Dados governamentais;
- Sistema Audep;
- Informações levantadas a partir de questionários preenchidos pela Origem.

- Periodicidade de acordo com levantamentos de dados de órgãos de pesquisa oficiais (IBGE, IPEA, etc.) - Atlas de Desenvolvimento Humano, IVS, IBEU.

- Periodicidade em relatórios de respostas a eventos: Indicadores Brasileiros para ODS, definidos em 2015 para a Conferência da ONU e os Indicadores do IPEA para o Habitat III.

I - FORMAS DE APRESENTAÇÃO E PRODUTOS

A seguir, são apresentadas as principais formas de apresentação e produtos encontrados com alguns exemplos ilustrativos:

- Publicações pontuais

Ex.: Indicadores Brasileiros para ODS, PCS, ADH, Indicadores IPEA para o Habitat

III

- Relatórios com atualizações periódicas, com gráficos e tabelas.

Ex.: ADH, IEGM, IDS/ IBGE

- Relatórios com análise da evolução temporal dos indicadores.

Ex. ADH

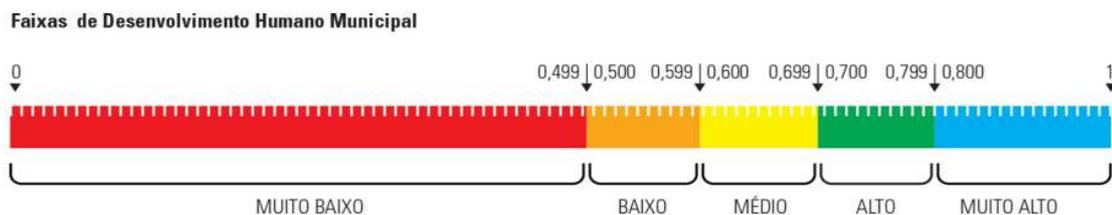
- Mapas ilustrativos com séries temporais.

Ex.: ADH, IVS

¹⁶⁸ “Open means anyone can freely access, use, modify, and share for any purpose (subject, at most, to requirements that preserve provenance and openness).” Dados abertos são quando qualquer pessoa pode livremente acessá-los, utilizá-los, modificá-los, e compartilhá-los para qualquer propósito (sujeito, no máximo, a requisitos que preservem a proveniência e a abertura (OPEN KNOWLEDGE INTERNATIONAL, 2016 – tradução da autora).

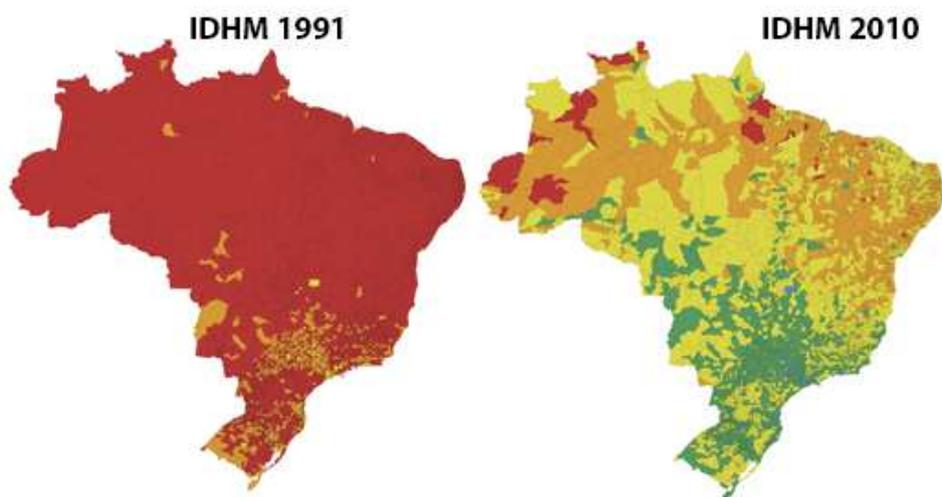
¹⁶⁹ “Interoperabilidade significa a capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem juntos (interoperar). Neste caso, trata-se da capacidade de interoperar - ou combinar - diferentes conjuntos de dados” (OPEN KNOWLEDGE INTERNATIONAL, 2016).

Figura 5 Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2016.

Figura 6 Mapa de IDHM no Brasil por município, nos anos de 1991 e 2010

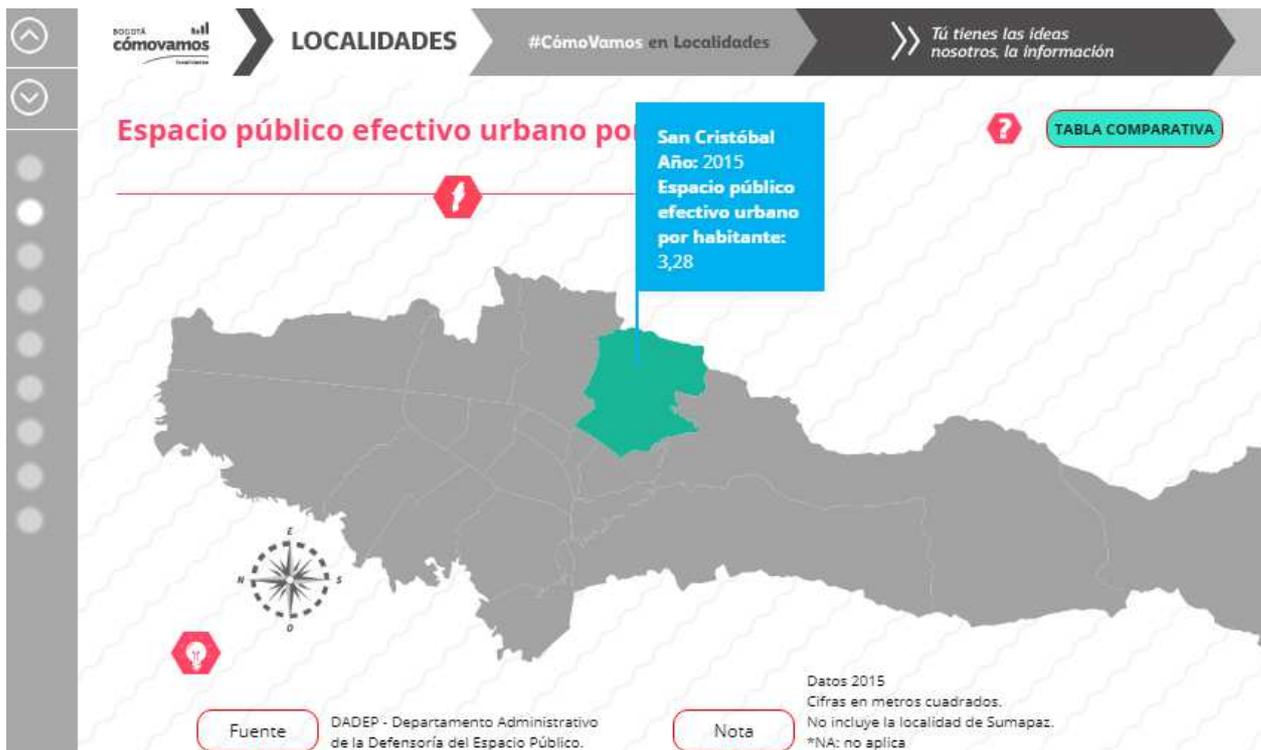


Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2016 apud LIBERDADE, LIBERDADE, 2016.

- Mapas interativos e georreferenciados – BCV, ObservaPOA

Figura 7 Mapa interativo de espaço público por Habitante em Bogotá, em detalhe o bairro San Cristóbal, 2015¹⁷⁰

¹⁷⁰ Disponível em: <<http://www.bogotacomovamos.org/interactivo-como-vamos-en-localidades-2015/>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

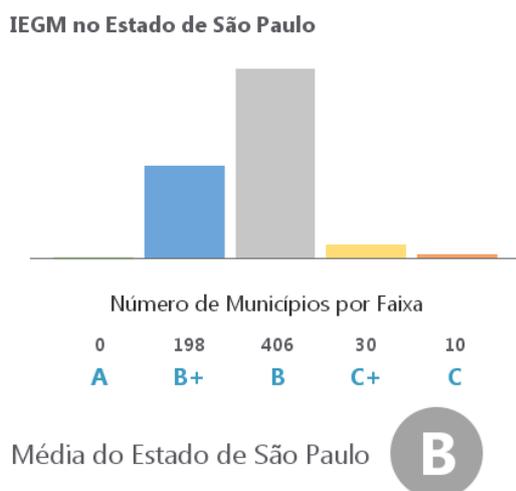


Fonte: BCV, 2017.

- Infográficos

EX.: O IEGM final de cada município é classificado como:

- “A” – altamente efetiva;
- “B+” – muito efetiva;
- “B” – efetiva;
- “C+” – em fase de adequação;
- “C” – baixo nível de adequação.

Figura 8 Gráfico do IEGM no Estado de São Paulo

Fonte: TCESP, 2016.

- Matriz de risco (SMART¹⁷¹)

Ex.: IEGM

- Com índice compostos por indicadores selecionados

Ex.: IEGM, IVS, IDHM (do Atlas de Desenvolvimento Humano), IBEU, IQVEU

- Apresenta o índice como um todo e suas desagregações – quase todos os observatórios estudados, com exceção do PMVA

- Em comparações

- Entre entes semelhantes (territórios, cidades, estados, etc.)

Ex.: IBEU, BCV, ObservaPOA

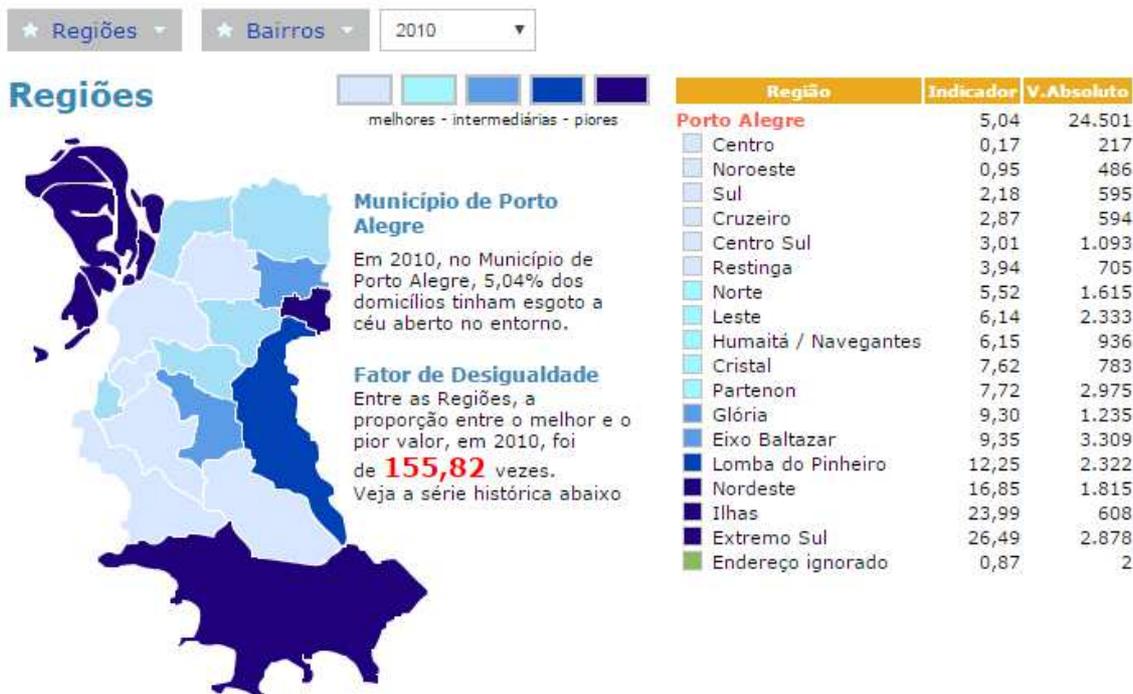
¹⁷¹ SMART - Termo que o TCESP utiliza inspirado no Tribunal de Contas da União Européia como gestão de riscos (internos e externos) no alcance de objetivos.

Figura 9 Mapa georreferenciado do percentual de esgoto a céu aberto em Porto Alegre em 2010, escala de valoração da situação existente e série histórica da desigualdade regional

Esgoto a céu aberto

Percentual de esgoto a céu aberto no entorno dos domicílios sobre total de domicílios.

- [Exibir/Ocultar Mais Informações](#)
- [Ir para Comparação entre Cidades](#)
- [Opções de Download e Impressão](#)

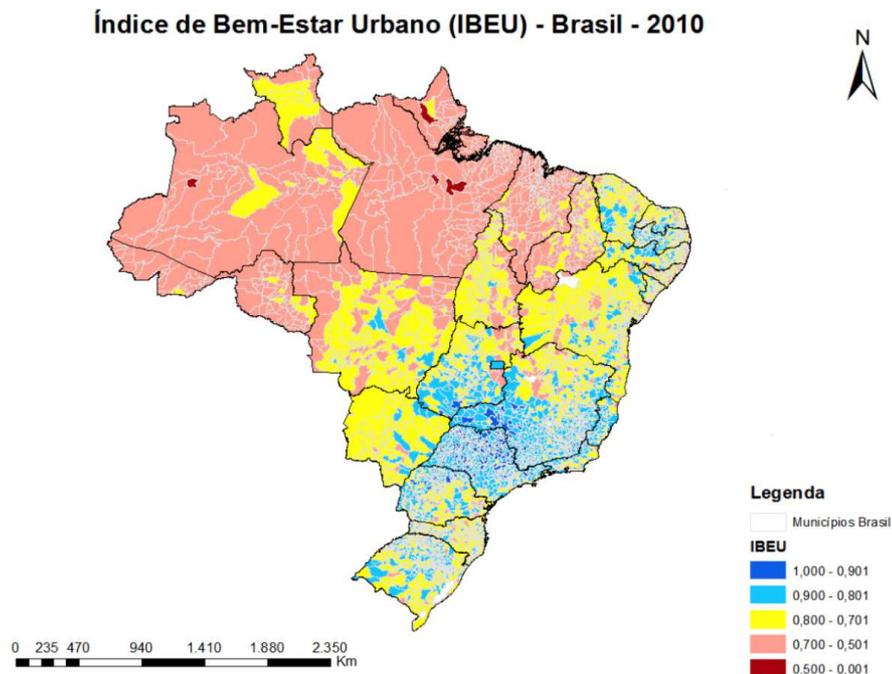


Fonte: ObservaPOA, 2017.

- Cidade e região/estado
Ex.: IEGM, IBEU

Figura 10 Mapa georreferenciado do percentual de esgoto a céu aberto em Porto Alegre em 2010, escala de valoração da situação existente e série histórica da desigualdade regional

BRASIL: ÍNDICE DE BEM-ESTAR URBANO

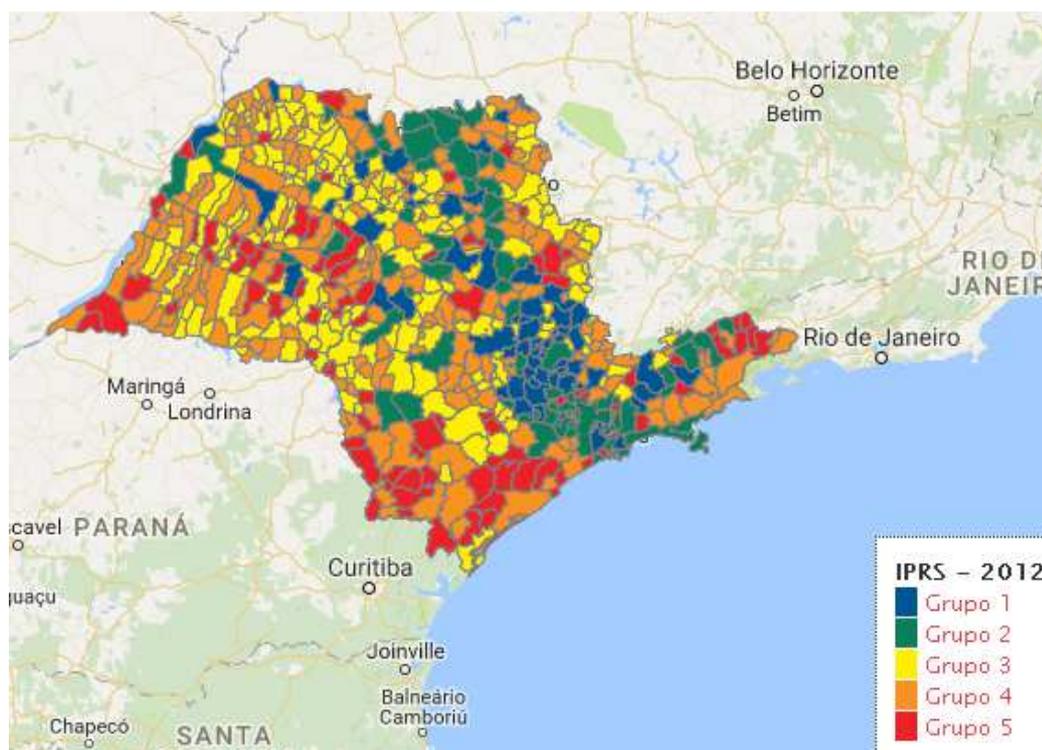


Fonte: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLIS, 2016.

- Em metas referenciais
Ex.: PCS e Mandala ODS, com sua visão do todo
- Por ranking
Ex.: ADH, PMVA
- Com valoração de indicadores, agrupando os Municípios em segmentos semelhantes
Ex.: ADH, IEGM, IVS, IPRS¹⁷²

¹⁷² A análise deste indicador não segue uma classificação por ranking, por para os idealizadores do IPRS a qualidade de vida deve levar em conta “aspectos que não são transferíveis entre si”. Dessa forma, a metodologia utilizada faz a análise por agrupamentos de municípios com similaridade conjunta (cluster analysis), separando assim os municípios em 5 grupos distintos conforme critérios apresentados no Quadro a seguir.

Figura 11 Mapa do Estado de São Paulo com os municípios classificados de acordo com os grupos do IPRS



Fonte: ALESP, 2016.

- Por caráter relativo dos índices – a metodologia apresentada para o IPRS destaca o caráter relativo de um índice. Exemplificando a questão da escolaridade, o SEADE explica que o indicador de escolaridade de um ano pode ter sido superado pela maioria dos municípios em anos posteriores, provocando um novo cenário. Assim, um município para ser considerado como de alta escolaridade, por exemplo, terá que obter um score maior no indicador nos anos consecutivos. Supõe-se assim que os indicadores vão depender de metas e de análises comparativas entre os municípios em cenários alcançados e almejados, buscando cada vez melhores resultados.

J – MOTIVAÇÃO PARA ADESÃO

São várias as motivações para adesão dos entes federados e instituições aos observatórios analisados, entretanto, as principais delas são:

- O levantamento é feito pelo próprio observatório, não necessitando da adesão do ente analisado: ADH, BCV, IVS, IPRS, IDS/ IBGE

- Participação voluntária, premiação e divulgação nacional e internacional devido às parcerias com diversas instituições - Indicadores Brasileiros para ODS, PCS, PMVA

(“Prêmio Governador André Franco Montoro¹⁷³”, para os municípios melhor colocados), Indicadores IPEA para o Habitat III, IDS/ IBGE.

- Participação voluntária, mas condicionada à prestação de contas entre órgãos federados (Ex.: município em relação ao estado) e repasse de verbas: IEGM, PMVA.

No PMVA, os municípios que adquirem nota superior a 80 são certificados e terão prioridade na captação de recursos do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição (FECOP).

K – PAPEL DO OBSERVATÓRIO ENQUANTO ATOR DO PROCESSO

Por fim, os observatórios em sua atuação exercem também sua parte enquanto ator do processo em alcance ao direito à cidade e ao equilíbrio ambiental, como, por exemplo:

- Motivador no alcance de ideários internacionais. Ex.: Indicadores Brasileiros para ODS, PCS, Indicadores IPEA para o Habitat III, IDS/IBGE.

- Formador de agendas públicas municipais. Ex.: PCS, PMVA, IEGM, IBEU, BCV.

- Monitorar desigualdades sociais territoriais. Ex.: ADH, IVS, IPRS.

- Monitorar qualidade ambiental. Ex.: PNIA.

- Monitorar qualidade da gestão e governança pública. Ex.: BCV, PMVA, IEGM, Mandala ODS.

- Respalda processos decisórios. Ex.: BCV, IQVU, ObservaPOA.

- Capacitar técnicos e a sociedade. Ex.: O PMVA prevê a capacitação dos técnicos municipais por meio de teleconferências temáticas e por meio da disponibilização de material de apoio que inclui diversos relatórios e manuais de orientação sobre os temas das diretivas.

- Empoderar extratos sociais. Ex.: IVS.

¹⁷³ Governador criador do CONSEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente).

2.3 A capacidade de governo

Conforme já mencionado anteriormente, considera-se aqui a capacidade de governo, a capacidade da governança urbana (agentes públicos e privados) de cumprir com o projeto de governo.

Para a capacidade de governo, assume-se a presença de uma governabilidade limitada, seja por razões políticas, técnicas ou financeiras (Matus, 1989). Portanto, um determinado governo e/ou sociedade terá maior ou menor destreza para lidar com estas limitações no alcance dos objetivos almejados. Dessa forma, é satisfatório concluir que a capacidade de governo é referente não só ao governo, como também à sociedade civil – como processo de governança – e pode ser ampliada por meio da aplicação contínua de processos de políticas públicas que, no tempo, passem a ser incorporadas pelos atores sociais, tais como: planos-marcos normativos, ações sociais (projetos estratégicos), gestão orçamentária participativa, conselhos de gestão e decisão, equipe técnica e formação, protocolos firmados, entre outros. Uma maior capacidade de governo pode aumentar a governabilidade do sistema, ampliando a possibilidade do alcance das metas aspiradas no projeto de governo.

Nesse mesmo sentido, em entrevista, Matus (HUERTAS, 1993) afirma que a viabilidade de determinado Plano (ou num sentido mais amplo, projeto de governo) passa por sua viabilidade política. Isto é, deve ser levado em conta: os atores envolvidos no processo; sua capacidade na detenção dos recursos essenciais para que o plano ocorra; e, também, a capacidade destes atores de exercer mecanismos de pressão sobre estes recursos. Ao analisar estes fatos, é possível constatar se há relações conflitivas entre os atores a respeito das motivações para a realização do Plano, o que pode interferir na governabilidade do sistema e comprometer o alcance de metas e objetivos do projeto de governo. Essas incertezas serão mais bem apresentadas por meio do mapeamento de atores. Este mapeamento deve ser realizado de modo que seja possível estimar a viabilidade política do Plano proposto, ou seja, quais são os principais atores envolvidos e quais são suas motivações. Caso não haja a viabilidade política necessária para a efetivação do Plano – segue Matus, ela deve ser construída para o sucesso do Plano (projeto de governo). Isto incide na ampliação da capacidade de governo, fechando assim o triângulo de governo em seus três vértices.

Entre outros, a viabilidade política pode ser construída por meio da realização de alianças entre atores que possuam a mesma motivação para que o Plano ocorra. O que, analogicamente, ao se contemporizar este fato, se pode dizer que para o sucesso de um

Planos devem ser construídas sinergias internas e externas entre atores. Portanto, para atingir os objetivos propostos, ampliando a governabilidade do sistema para o alcance das metas, é necessário planejar as estratégias de construção, implantação e gestão do Plano. Ou seja, a governabilidade do sistema vai depender de sua viabilidade política e da capacidade da gestão de convencer a sociedade da legitimidade e importância de seu projeto de governo, assim como de captar aliados que defendam e colaborem com a sua realização.

Nesse aspecto, a gestão democrática, mais especificamente, a interação com os atores e agentes nos processos de governança urbana pode ser uma aliada estratégica para o alcance dos objetivos e metas estabelecidos na construção de determinado projeto de governo. Como bem colocado no IV Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável, na sala temática “Benefícios da implementação da Agenda 2030 no município”, Leandro Couto faz eco a muitos outros profissionais envolvidos com o planejamento e com a gestão urbana: “o governo não é o único ator do território”. Para Leandro, ao reconhecer outros atores na atuação do território, é preciso que as estratégias se conversem, a fim de se construir planos concretos e ambientes cooperativos para sua realização.

Sendo assim, a governança urbana terá maior ou menor destreza para lidar com estas limitações no alcance dos objetivos almejados quanto maior for sua capacidade de governo e habilidade para lidar com as contingências, assim como articular com os atores envolvidos, buscando interesses comuns por meio de redes de sinergia. Ou seja, a capacidade de governo pode ser verificada no resultado do processo no espaço e no tempo.

2.4. Conclusão do capítulo

Na metodologia do triângulo de governo de Matus, no primeiro nível de governo, são várias as ideologias nas quais se podem pautar os objetivos e metas dispostos nos projetos de governo. A melhor forma de selecioná-las é com os atores envolvidos (governo + sociedade + iniciativa privada) por meio de processos de governança. Para que isso aconteça, esses atores devem estar preparados – “o público que lê” – a fim serem capazes de emitir sua opinião e interagirem na esfera pública habermasiana. Esse processo de construção e manifestação da razão é mutável de acordo com as tendências que se manifestam no espaço tempo, conforme previsto por Hegel. Esta tese se embasa nos princípios de “direito à cidade” e “equilíbrio ambiental” desenvolvidos em documentos nacionais e internacionais recentes.

O primeiro documento revisado foi a “Carta Mundial pelo Direito às Cidades” (CMDC), produzida no Fórum Social Mundial em 2006. Este documento procura sistematizar nos seus 21 artigos: conceitos, princípios e diretrizes, do que se espera dos atores urbanos (governo + sociedade + iniciativa privada) quanto ao direito à cidade, seguindo a “concepção *lefebvriana* da produção social do espaço”, aqui se referindo ao termo usado por Klink e Denaldi (2011). Esta preocupação é clara, principalmente nas suas referências à habitação social, função social da propriedade, gestão democrática, atendimento ao vulnerável e compromisso social do setor privado, entre outros. Princípios estes também discorridos pelo Estatuto da Cidade (EC), com implantação obrigatória em grande parcela das cidades brasileiras, porém aplicado nas questões territoriais, cuja abordagem é ampliada no Estatuto da Metrópole (EM).

Todavia, a obrigatoriedade da implantação do EC por meio da construção dos planos diretores municipais, como foi visto na revisão bibliográfica, não fez com que de fato as cidades brasileiras reduzissem sua exclusão sócio territorial e degradação ambiental, objetivos de ambos os documentos, ou pelo menos não na maioria dos casos e não de forma significativa como era o desejado. Muitas foram as suposições e constatações do que não colaborou para o alcance dos resultados esperados: burocratização dos processos, fragilidade do capital social, falta de capacidade técnica, manutenção das estruturas de decisão e poder, desequilíbrio do poder de decisão (razão e comunicação) entre atores, não abordagem de temas conflitantes, manutenção da organização do uso e ocupação do solo no princípio da propriedade privada, entre outros citados na revisão bibliográfica procedida neste trabalho. Entretanto, parece consenso entre os autores que não houve um “fracasso” nos processos desencadeados, mas, sim, uma “insuficiência” dos meios. Ou seja, o alcance

dos resultados esperados, conforme os conteúdos propostos no projeto de governo, dependem de estratégias que previnam a mitigação dos fatos que ajam no sentido contrário, que prevejam contingências, a fim de que sejam reduzidas as ameaças¹⁷⁴, e isto leva tempo, planejamento e capacidade de governo. Assim como as estratégias não podem mais ser traçadas de forma linear, como já previsto por Ascher (2004), e de forma setorial, como também referencia Boaventura Santos (1999). Qualquer outro esforço, ao contrário, tende a incorrer nos mesmos erros, na não alteração de cenários hoje encontrados em nossas cidades, na obsolescência dos instrumentos de gestão, alertada por Falcoski (2014). Como então promover a transformação esperada nos meios de produção do espaço, com a inclusão físico territorial e o equilíbrio ambiental? Será isso totalmente possível?

Enquanto isso, a comunidade internacional continua a se manifestar e a construir documentos nos quais aprimora, e às vezes omite¹⁷⁵, conquistas almejadas para o futuro das cidades. Dentre estes documentos mais recentes, os estudados na presente tese foram: os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (2015) e a Nova Agenda Urbana (2016).

Dessa forma, no primeiro item do presente capítulo, é possível notar que dos documentos estudados, até certo ponto a CMD, os ODS, os compromissos da NAU e as disposições do EC se complementam, pois, na maioria das vezes, os documentos concordam em suas propostas. Em geral, a CMDC e o EC são mais enfáticos ao tratar das questões sociais e da necessidade da gestão democrática; os ODS possuem uma preocupação ambiental mais ampla e abordam mais detalhadamente o desenvolvimento econômico a ser alcançado; a NAU, por sua vez, no seu apelo à ação, se concentra sobretudo no ODS.11, afirma e estende parte do escopo disposto na CMDC e no EC, mas também é complementada por estes documentos. O que se verifica, entretanto, é que os discursos se afinam com as tendências atuais de políticas urbanas para uma melhor qualidade de vida da população, promovendo a justiça social, equilíbrio ambiental e desenvolvimento econômico de base que devem ser remetidas as gestões municipais com governanças participativas. Todos estes documentos são claros na necessidade de mudanças de paradigmas, de inovação dos instrumentos de gestão, na abertura democrática dos processos decisórios, e do desenho de governança para implantação de seus pressupostos e alcance de seus objetivos e metas.

Assim, é este desenho de governança que se pretende aqui desenvolver, tomando como variáveis os ODS, mas articulando os conteúdos, conceitos e diretrizes dos

¹⁷⁴ Ver Matus (HUERTAS, 1993), na sua crítica ao planejamento determinístico que segundo o autor é fadado a não ser efetivado, pois não considera todos os atores do processo e a capacidade de governo das gestões públicas.

¹⁷⁵ De acordo críticas procedidas pelo HIC (2016) a Nova Agenda Urbana, produzida no Habitat III, em relação a alguns compromissos firmados nas edições anteriores – Habitat I e Habitat II.

documentos analisados, conforme será demonstrado no próximo Capítulo e no Apêndice 1¹⁷⁶.

Antes disso, neste mesmo Capítulo, concluindo o item 2.2 em relação ao nível 2 de governo do triângulo de Matus, a governabilidade do sistema, em particular em relação ao estudo dos observatórios, em especial aos exemplos brasileiros, verificou-se que aqueles que têm suas fontes de dados em órgãos federais de pesquisa oficiais puderam apresentar seus resultados em séries temporais, universalizados para todo o território nacional, permitindo a comparação entre diferentes unidades federativas (Ex.: ADH, IVS).

Quando a análise dos indicadores depende da compilação de várias fontes de dados, mesmo que estas fontes tenham origem em órgãos municipais, a efetividade da pesquisa ocorre quando é aliada a algum órgão de pesquisa e estatística, como, por exemplo, o IPRS, de responsabilidade da Fundação SEADE.

Em relação aos observatórios cuja análise de indicadores depende da adesão voluntária dos municípios, maior foi a adesão quando vinculada a uma motivação. Destaque dado ao IEGM, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que teve 100% de adesão dos municípios, pois a motivação é ligada à auditoria fiscal municipal; e, em segundo lugar, ao Município Verde Azul, que é vinculado a liberação de verbas. O PCS, observatório da sociedade civil organizada, tem maior dificuldade em promover a adesão municipal. Sua motivação a adesão ao Programa está: na certificação ambiental dos municípios, na premiação de destaques e na divulgação dos municípios mundialmente. O que faz com que este observatório necessite de parcerias nacionais e internacionais para que isto ocorra, como também ampla organização de estratégias (plataforma, eventos etc.).

Muitos observatórios organizam os indicadores analisados em índices qualitativos, com valores atribuídos a cada índice, numa escala metodológica prévia, para uma leitura mais rápida e fácil da realidade municipal. A vantagem desta metodologia é que o aprofundamento em nível do indicador ocorre apenas quando há o desejo do observador. Como, por exemplo: ADH, IEGM, IVS, IQVU, IBEU, IPRS.

Assim também alguns observatórios propõem que os índices e indicadores dispostos sirvam como definição de agendas públicas, como, por exemplo: o PMVA, o IEGM e o IPEA em seu relatório para a Conferência Habitat III. Os dois primeiros observatórios com esta proposta aprofundada em nível municipal, prevendo meios bem detalhados e prerrogativas da normatização vigente. Como parceria na agenda pública, estes dois últimos observatórios disponibilizam documentos informativos e orientativos em suas plataformas,

¹⁷⁶ Apêndice 1 - Matriz relacional entre os direitos estabelecidos na Carta Mundial do Direito à Cidade com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, disposições da Nova Agenda Urbana e diretrizes do Estatuto da Cidade.

como igualmente promovem a capacitação de técnicos municipais. Ainda em relação à parceria com as gestões técnicas municipais, pode ser considerado o PCS na divulgação de ações, na troca de experiências em eventos e no banco de boas práticas, por exemplo.

No PCS, há a possibilidade da alimentação e consulta de dados abertos ao público, o que já é uma tentativa de se aproximar a percepção da população em relação aos processos de governança e à cidade. Esta percepção da população pode ser também objeto de uma análise mais ampla, como é o caso do BCV.

O BCV interage num processo contínuo com a governança urbana por meio de levantamento de dados próprios em três leituras urbanas: os informes de qualidade de vida (que é uma leitura mais técnica da realidade urbana); as pesquisas de percepção cidadã (que é uma leitura comunitária sobre a cidade); e as informações sobre o Conselho (que acompanham o desempenho de seus representantes públicos e da sociedade).

Outros destaques podem ser verificados na análise dos observatórios urbanos. O primeiro deles é no IQVU quando os indicadores são vinculados às questões territoriais de vizinhança, ou seja, no acesso das pessoas aos benefícios e serviços prestados, envolvendo não apenas a gestão pública como também o mercado. No IBEU, quando a análise se desprende do território municipal e parte para o território metropolitano, onde se encontram as maiores desigualdades sociais. No IPRS, onde os municípios não estão dispostos num ranking, considerando que há diferenças municipais que não deveriam ser objeto de comparação, mas sim em grupos de municípios com resultados semelhantes. No PCS, que busca a sinergia em rede no alcance de objetivos comuns. Nos ODS do Governo Federal e PNUD, que buscam a seleção de indicadores com maior desagregação possível (gênero, idade, renda, etnia, etc.) para a possibilidade de fazer análises mais aprofundadas. Por fim, no IPRS e PMVA, que preveem a evolução das metas no tempo a partir do monitoramento de resultados.

Portanto, defende-se aqui que a capacidade de governo passa por variáveis diversas, tais como: processos bem estabelecidos de desenvolvimento, implantação, gestão e revisão de políticas públicas; capacidades institucionais, técnicas, de insumos e de produção de conhecimento; participação e controle social em todas as fases; colaboração de atores e ação sobre resultados.

Nisto se pressupõe que a capacidade de governo tem sido praticada de forma obsoleta e restrita ao poder público, com pouca participação da sociedade civil, não constituindo de fato processos de governança urbana e/ou, quando existem, eles ocorrem de forma tímida, distante do que se pode supor enquanto o Estágio 3, considerado aqui enquanto uma inovação social.

Assim, o quadro a seguir pretende sistematizar, tendo por base o texto pesquisado neste capítulo, em particular no que diz respeito ao estudo dos observatórios urbanos e às estratégias para o alcance do Estágio 3 da governança urbana.

Quadro 8 Estratégias identificadas nos observatórios urbanos que podem contribuir para a governança urbana

Variáveis		Governança	Governança
		Estágio 3	Estratégias
Informação	Acesso	Ampla, rápido e facilitado	<ul style="list-style-type: none"> - Por meio das plataformas dos observatórios - Produtos facilitados em relatórios, gráficos, mapas, etc. - Possibilidade de interação com mapas e gráficos conforme interesse do interlocutor
	Transparência	Ampla	<ul style="list-style-type: none"> - Compilação e organização de dados relativos aos temas propostos - Apresentação dos dados em indicadores e índices compostos e desagregados - Descrição metodológica de todas as etapas (fonte e periodicidade de dados, composição e valoração de índices, objetivos e metas a serem alcançados, etc.)
	Produção/alimentação	Estado + iniciativa privada + sociedade	<ul style="list-style-type: none"> - Utilização de dados provenientes de fontes oficiais do governo - Levantamento de dados próprios - Levantamento de dados por meio de pesquisa de percepção da população - Possibilidade de alimentação de dados aberta - Dados atualizados
	Organização	Indicadores e Índices, com possibilidade de variáveis desagregadas	<ul style="list-style-type: none"> - Organização de dados em assuntos comuns (dimensões, ou eixos temáticos, ou variáveis, ou diretivas, temas, etc.)

Variáveis		Governança	Governança
		Estágio 3	Estratégias
Planejamento e Gestão de políticas públicas	Ação	Permanente Agregação da população à gestão pública (ativa)	- Acompanhamento da população na efetividade da gestão pública e dos resultados das políticas implantadas - Possibilidade da participação dos processos de planejamento e gestão
	Planejamento	Cooperativo, auto-reflexivo, com previsão de contingências, com definição de prioridades e objetivos para a agenda pública e vinculado ao processo de gestão	- Acompanhamento dos resultados das políticas públicas por meio dos índices e indicadores - Formação de agendas públicas - Acompanhamento das desigualdades territoriais na definição de prioridades - Definição de objetivos e metas
	Processo decisório	Autônomo e emancipado	- Respaldo aos processos decisórios - Aplicação de recursos públicos de acordo com prioridades
	Responsabilidade social e de atuação territorial	Aperfeiçoamento das subjetividades éticas e de cidadania	- Visibilidade das desigualdades sociais e territoriais
	Temporalidade	Permanente	- Acompanhamento das séries temporais
	Empoderamento dos agentes e atores	Reconhecimento das desigualdades sociais e ambientais	- Exposição de dados comparativos e de indicadores valorados, onde são apresentadas as desigualdades sociais e ambientais nos territórios urbanos
	Espaços de gestão democrática	Conselhos, audiências, conferências e outros quando solicitados pelo Estado; Em serviços Em redes Nas atividades	- Ampliação dos espaços de gestão democrática também para o ambiente virtual - Ampliação das arenas de debates conforme temas afins

Variáveis	Governança	Governança	
	Estágio 3	Estratégias	
Envolvimento das pessoas	<p>quotidianas por meio: da consulta e produção de dados; na reivindicação de direitos; na responsabilidade social e territorial; nos processos decisórios; no acompanhamento da agenda pública e dos objetivos e metas</p> <p>Em rede</p>	<p>- Em rede</p> <p>- Por meio de parcerias</p>	
Mobilização da população	Capital social	Organizado, de ponte e institucional	<p>- Acompanhamento das ações da gestão municipal</p> <p>- Participação da sociedade na governança urbana</p>
	Sinergia	Complementar e de enraizamento	<p>- Responsabilidade compartilhada</p> <p>- Atuação em rede de cidades e/ou de pesquisa</p> <p>- Apoio de organizações com o mesmo meio fim</p> <p>- Parceria de mídia</p> <p>- Parceria financeira</p> <p>- Acompanhamento das ações do executivo, num processo contínuo de interação</p>
	Adesão	Representativa e responsável	- Promoção da cidadania e da subjetividade
Extensão das capacidades de governança por meio da estrutura de interações	Legitimação política	Horizontal e vertical para ações de coordenação	<p>- Acesso à informação e transparência</p> <p>- Acompanhamento de resultados</p>
	Legitimação normativa	Institucionalizada ou por meio de parcerias	- Cumprimento dos princípios legais de participação e transparência
	Interações Estado/sociedade	Gestão Democrática ou interativa	- Interação contínua e permanente por meio da plataforma dos observatórios

Variáveis	Governança	Governança	
	Estágio 3	Estratégias	
Aplicação da governança	Geral, setorial, territorial	- Possibilidade de participação em todas as fases do planejamento e gestão	
Responsabilidade de atores não governamentais	Ampla de acordo com as capacidades	- Possibilidade do acompanhamento do desempenho de resultados em relação à cidade e territórios urbanos - Visualização de boas práticas referenciais	
Conhecimento adquirido e emancipatório	Fonte e conteúdo	Empírico e emancipatório por meio do aprimoramento das capacidades de atores e agentes, articulação das diversas esferas públicas atualizadas com os ideais internacionais	- Capacitação de agentes públicos e sociedade por meio de cursos, publicações, etc. - Articulação com ideários nacionais e internacionais - Possibilidade da revisão dos processos decisórios por meio do acompanhamento de indicadores e índices
	Prioridades	Democraticamente de acordo com a análise de resultados	- Prestação de conta da aplicação de recursos à sociedade de acordo com objetivos e metas
	Metas e objetivos	Holístico e integrado	- Possibilidade da visão do todo
	Determinação da Agenda	Articulação das diversas esferas públicas	- Efetividade da gestão no planejamento da ação - Cumprimento dos preceitos normativos de planejamento e gestão - De acordo com o planejamento da aplicação dos recursos públicos - Orientação e na implantação de instrumentos de planejamento e gestão com contemplação de conteúdos definidos como prioritários

Fonte: Autora, 2019.

É importante frisar que a atuação dos observatórios é apenas parte do processo de governança, mesmo porque sua interação com os atores urbanos constantemente não é representativa. Ou seja, os observatórios são importantes para a governança urbana, mas são apenas parte deste elo, necessitando, portanto, de outras estratégias para sua efetivação.

A principal interface de comunicação dos observatórios com a sociedade é a internet. Sobre isso, enquanto mobilização dos atores, durante IV Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável¹⁷⁷, na sala temática “A relevância da Agenda 2030 para os municípios”, em particular, o debatedor convidado Marcelo Barros Gomes esboçou alguns pontos relevantes, tais como: a internet não mobiliza pessoas, o mundo online apenas potencializa o mundo real; o processo de participação política é um processo cultural, não um fato isolado; a internet não atende toda a população, devido a dificuldades encontradas como possibilidade de acesso e idade do envolvido, por exemplo (FNP, 2017).

Assim, é preciso que a governança urbana atue territorialmente, no ambiente real com a sociedade, a fim promover uma maior mobilização e representação dos atores urbanos. Nesse mesmo evento promovido pela FNP (2017), vários debatedores sugeriram o Orçamento Participativo (OP) como um bom indutor de cidadania e subjetividade entre as partes. Estratégias que promovam uma maior participação da sociedade e sua interação com a cidade, através de processos de sinergia com o governo, são necessárias como um processo cultural de fortalecimento do capital social¹⁷⁸ urbano em prol da conquista do “direito à cidade” e do “equilíbrio ambiental”.

Ressalvas feitas, para o sucesso do projeto do governo e governabilidade do sistema é necessário que sejam traçadas estratégias para sua efetivação, continuamente articuladas e revisadas nos três níveis do triângulo de governo, constituindo-se, assim, na evolução de sua capacidade de governo. A partir da ação contínua dos três níveis de governo se tem a governança urbana, cuja proposta de avaliação de desempenho é objeto desta tese e segue nos próximos capítulos.

¹⁷⁷ Evento promovido pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP), em Brasília, durante o período de 24 a 28 de 2017.

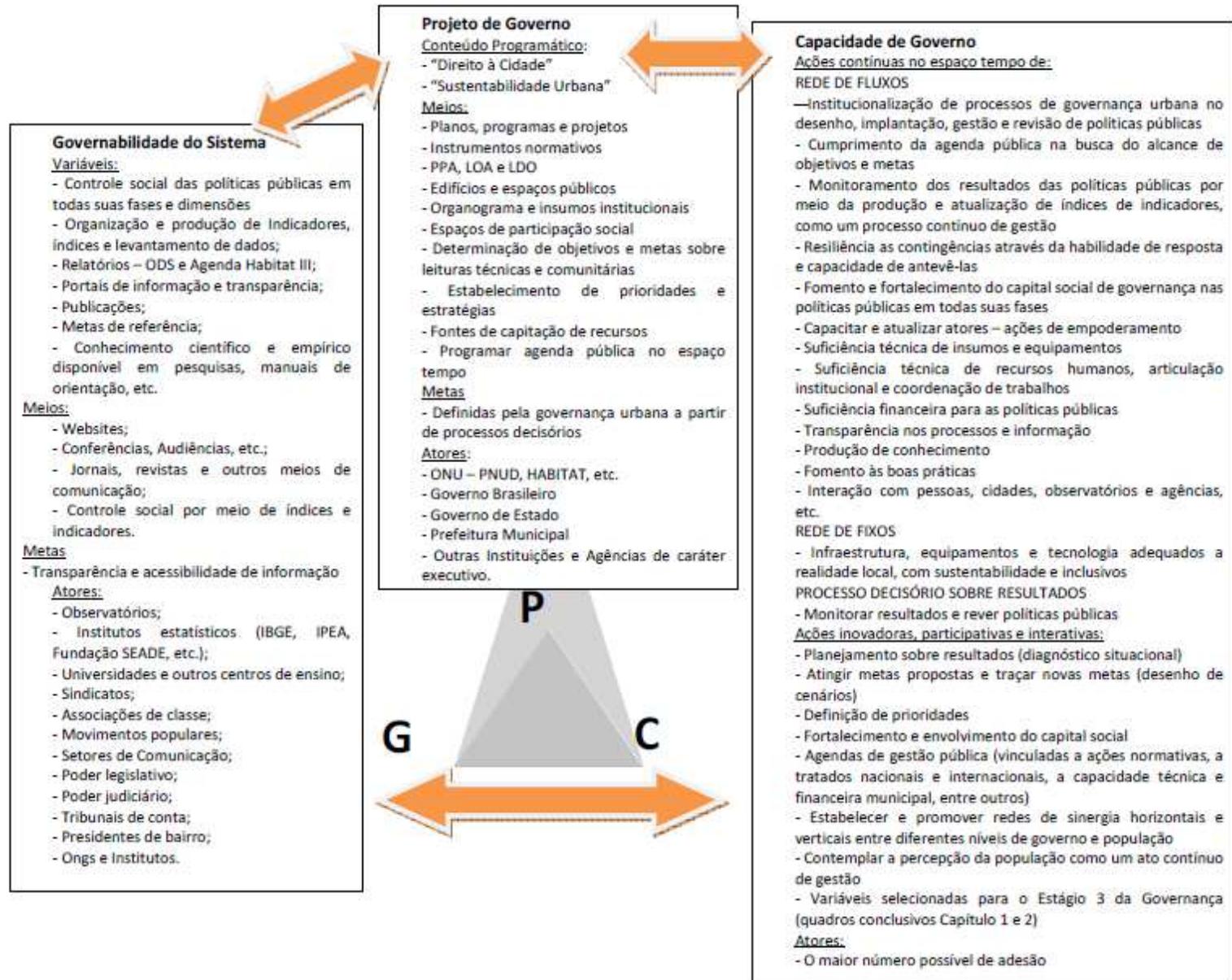
¹⁷⁸ Ver referências bibliográficas efetuadas neste trabalho, principalmente Putman, Castellano, Boaventura Santos.

3 | ÍNDICE DE GOVERNANÇA SUSTENTÁVEL (IGS)

No presente capítulo, é desenvolvida a construção metodológica das variáveis do IGS (Índice de Governança Sustentável) enquanto instrumento e estratégia da governança urbana na organização dos processos que envolvem os estágios de desenho, implantação, acompanhamento e revisão de políticas públicas.

Dessa forma, a presente tese se respalda enquanto proposta de ação metodológica no iconográfico a seguir (Figura 11) que expressa o Triângulo de Governo de Matus, em suas três variáveis, com as considerações e intervenções de Falcoski (2014), acrescentando os conteúdos e pesquisas abordados no decorrer deste documento e as contribuições desta tese. O IGS (Índice de Governança Sustentável) aqui proposto está localizado no iconográfico no campo da capacidade de governo e pretende ser o instrumento inovador estratégico de planejamento e gestão municipal que auxilie a governança urbana em seus três níveis de governo – o projeto de governo, a governabilidade do sistema e a capacidade de governo – por meio de um ciclo contínuo de conteúdo e interação entre as partes.

Figura 12 Triângulo de governo de Matus com 3 variáveis adaptadas a esta tese



Fonte: Autora, 2019.

Supõe-se, assim, que a governança urbana pode ter um projeto de governo comum a seus atores a partir do cenário desejado. Para a presente pesquisa, este cenário ocorre principalmente ao se almejar cumprir (ou pelo menos se direcionar para) os princípios de “direito à cidade”, “desenvolvimento sustentável” e “gestão democrática”, sobretudo ao empregar as disposições constantes nos documentos: “Carta Mundial de Direito às cidades”; “Nova Agenda Urbana”; “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável”; “Estatuto da Cidade” e “Estatuto da Metrópole”, adaptados e priorizados à realidade local do município. Conforme ilustrado na figura anterior, o cumprimento do projeto de governo prevê uma série de meios que auxiliam no alcance de seus objetivos, tais como: planos, programas e projetos, instrumentos normativos, PPA, LOA e LDO, edifícios e espaços públicos, organograma institucional e espaços de participação social. Ainda neste nível de governo, pressupõe-se que as metas a serem alcançadas devem ser definidas em processos de governança participativa que podem ter como referência metas estabelecidas pela comunidade internacional, assim como cenários prognosticados sobre leituras técnicas e comunitárias; e ainda sobre o resultado da avaliação de políticas públicas implantadas. Os atores responsáveis pela condução da elaboração e cumprimento do projeto de governo são: ONU – PNUD; ONU – HABITAT; Governo Brasileiro; Governo de Estado; Prefeitura Municipal, entre outros.

Para a governabilidade do sistema, no desenho do cenário desejado, são selecionados índices e indicadores de desempenho, capazes de serem acompanhados pela sociedade e Estado, quanto ao alcance dos objetivos e metas desejados. Nisto, as variáveis envolvidas na governabilidade do sistema são: indicadores, índices e levantamento de dados; relatórios; portais de informação e transparência; publicações; metas de referência; conhecimento científico e empírico disponível em pesquisas, manuais de orientação, etc. Alguns meios utilizados no acompanhamento deste nível de governo são: Websites; Conferências, Audiências, etc.; Jornais, revistas e outros meios de comunicação. A meta desejada é que haja a transparência e acessibilidade de informação e os atores que fazem este acompanhamento são: observatórios; institutos estatísticos (IBGE, IPEA, Fundação SEADE, etc.); universidades e outros centros de ensino; sindicatos; associações de classe; movimentos populares; setores de Comunicação; poder legislativo; poder judiciário; tribunais de conta; presidentes de bairro; ONGS e institutos; sociedade em geral.

Por sua vez, a capacidade de governo passa por variáveis diversas, tais como: processos bem estabelecidos de desenvolvimento, implantação, gestão e revisão de políticas públicas; capacidades institucionais, técnicas, de insumos e de produção de conhecimento; participação e controle social em todas as fases; colaboração de atores e ação sobre resultados. Ou seja, inserida no terceiro nível de governo, ela aproveita dos insumos produzidos pelos observatórios, nos quais é possível verificar a governabilidade do sistema (segundo nível de governo), e entre outros: analisa resultados, desenha e revê objetivos e metas e políticas públicas, prioriza projetos, promove arranjos institucionais, determina agendas públicas, capacita atores e produz conteúdo e informações, a fim de atingir seu projeto de governo (primeiro nível de governo). Tudo isso com participação social, envolvendo o maior número de atores possíveis.

A capacidade de governo, então, ocorre quando há ações contínuas no espaço tempo que conduzam a ganhos progressivos neste nível de governo em relação à rede de fluxos e fixos urbana, como também em relação aos processos decisórios realizados pela governança e pautados sobre o acompanhamento de resultados. Sobre este olhar de processos decisórios e de gestão municipal é construído o Indicador de Governança Sustentável (IGS), objeto da presente tese.

A partir disso, segue-se o conceito de fixos e fluxos de Milton Santos (1993). Para este autor, os fixos são compostos, sobretudo, pela infraestrutura, equipamentos e tecnologias, e os fluxos se configuram como: serviços, capacitações e assistências técnicas e financeiras, entre outros. Os fixos e os fluxos deveriam ser fornecidos preferencialmente pelo Governo, para todos indistintamente da questão social e territorial, mas também os meios podem ser fornecidos pela iniciativa privada, o que ocorre geralmente quando os mercados compensam a falta de oferta pública dos serviços, como podem igualmente ter sua oferta ampliada por meio da mobilização e organização da sociedade civil.

As demandas pelos fluxos e fixos podem ser mais bem atendidas caso haja o desenvolvimento das subjetividades¹⁷⁹, aliando as ações do Governo, com as da iniciativa privada e sociedade civil organizada, envolvendo maior número de atores, que se comprometam em atender a responsabilidade social e ambiental de seus projetos. Os direitos à cidade e à sustentabilidade urbana passam, dessa forma,

¹⁷⁹ Como já visto na revisão bibliográfica, para Boaventura Santos (1999), o princípio da subjetividade vai além do princípio da cidadania, pois por meio de práticas de cidadania o sujeito desenvolve a auto-reflexividade e a auto-responsabilidade que leva a sua auto-realização na ação sobre o coletivo público. Nesse sentido, Irazabel (2009) utiliza a subjetividade enquanto uma das variáveis para analisar o planejamento emancipatório, e a conceitua em como o indivíduo se vê, na sua "identidade como sujeito". No planejamento emancipatório esta subjetividade estaria aliada ao empoderamento, ao respeito às diferenças e à capacitação das partes.

não somente pelo atendimento das necessidades básicas humanas e ambientais, mas também pela criação e ampliação das oportunidades desejadas pelos grupos e indivíduos¹⁸⁰, que devem ser manifestadas em ações inovadoras, participativas e interativas destes atores nos processos de gestão urbana, tais como: planejamento sobre resultados, desenho de cenários desejados, definição de prioridades e agendas de gestão pública, estabelecimento e promoção de redes de sinergia, e outras ações que auxiliem no alcance de objetivos e metas pré-estabelecidas em processos democráticos. Defende-se, assim, que a participação social é um processo completo e contínuo no desenho, gestão, implantação e revisão de políticas públicas; ao contrário do que infelizmente pode ser constatado muitas vezes na realidade dos municípios brasileiros, quando a sociedade é convidada em reuniões e audiências públicas apenas para deferimento e legitimação legal de decisões já tomadas previamente.

Ou seja, seguindo o Triângulo de Matus, em seus níveis de atuação, dentro de um fluxo de processo contínuo sobre a ação da governança, tem-se:

Nível 1 – elaboração, acompanhamento e revisão do projeto de governo: conteúdo programático, estratégias adotadas, metas a serem atingidas;

Nível 2 – gestão da governabilidade do sistema no monitoramento dos objetivos e metas propostas no projeto de governo por meio da análise de resultados de índices e indicadores, da promoção da transparência dos atos públicos e acessibilidade universal de informação, da produção de conhecimento e incentivo às boas práticas;

Nível 3 – cumprimento do projeto de governo e ampliação da capacidade de governo por meio de ações contínuas no espaço tempo através da rede de fixos, fluxos e gestão sobre resultados, promovendo e revendo ações inovadoras, participativas e interativas; empoderando, promovendo e agindo com o capital social existente.

Logo, cada nível de governo respalda os outros dois níveis do Triângulo de Matus, sendo que o interlace das diversas ações se constitui na governança urbana.

Dessa forma, conforme previsto por Matus (1989) é necessário que sejam traçadas estratégias para efetivação do projeto de governo de forma participativa, e que ele tenha a possibilidade de ser autogovernando pela sociedade, englobe a proposta de todos, haja o compromisso dos atores na sua efetivação, seja dinâmico

¹⁸⁰ Como já previsto por (PNUD, 2014). Harvey (2008), ver revisão bibliográfica, Capítulo 1.

no espaço tempo e contenha princípios de sustentabilidade, caracterizando-se, assim, enquanto plano-processo (PESCI, 2002) ¹⁸¹. **Como então estabelecer este plano-processo? A inter-relação entre os três níveis de governo do triângulo de Matus auxilia na sua promoção e desenvolve a capacidade de governo enquanto um ganho cultural municipal?**

Acredita-se nesta tese que estas questões podem ser respondidas ao se **estabelecer variáveis de processo dos estágios da governança urbana** nos seus diferentes níveis de governo. O que será construído no próximo item na proposta do IGS (Índice de Governança Sustentável).

3.1 A construção do Índice de Governança Sustentável (IGS)

Ao estudar os documentos nacionais e internacionais do capítulo anterior – no item relacionado ao projeto de governo –, é possível perceber pontos comuns entre eles, que aqui são chamadas de abordagens interpretativas. Estas abordagens são resultado da Matriz relacional entre os direitos estabelecidos na Carta Mundial do Direito à Cidade com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, disposições da Nova Agenda Urbana e diretrizes do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrópole. Ver Apêndice 3.

Como disposição metodológica, as abordagens resultantes do estudo destes documentos e suas relações comuns são organizadas em 5 dimensões, conforme relação e Quadro a seguir:

- Bem-estar, segurança e seguridade de pessoas e famílias;
- Desenvolvimento humano e redução de desigualdades;
- Proteção, recuperação e equilíbrio ecológico;
- Geração de renda e desenvolvimento econômico;
- Cidades sustentáveis, inclusivas e resilientes;
- Governança participativa e inclusiva.

¹⁸¹ Revisão bibliográfica, capítulo 1 deste documento.

Quadro 9 Matriz de Dimensão de Sustentabilidade a partir das abordagens resultantes da análise interpretativa dos documentos Carta Mundial do Direito à Cidade, Objetivos

Bem estar, segurança e seguridade de pessoas e famílias	Desenvolvimento humano e redução de desigualdades	Proteção, recuperação e equilíbrio ecológico	Geração de renda e desenvolvimento econômico	Cidades sustentáveis, inclusivas e resilientes	Governança participativa e inclusiva
<p>Renda mínima</p> <p>Mecanismos e instrumentos institucionais que facilitem a produção da habitação social</p> <p>Seguridade social</p> <p>Seguridade alimentar familiar</p> <p>Seguridade alimentar infância e maternidade</p> <p>Possibilidade de acesso à justiça para todos</p> <p>Redução e prevenção da violência</p> <p>Imunização/ vacinação e tratamento de doenças transmissíveis</p> <p>Saúde na primeira infância e da gestante</p> <p>Saúde familiar preventiva</p> <p>Saúde e qualidade de vida na terceira idade</p> <p>Redução de vetores e tratamento de doenças por eles transmitidas</p> <p>Saúde sexual e reprodutiva</p> <p>Redução e tratamento de doenças crônicas não transmissíveis</p> <p>Tratamento, minimização e recuperação de indivíduos que utilizam drogas psicotrópicas</p> <p>Saúde bucal</p> <p>Saúde mental</p> <p>Promover estilos de vida saudáveis e em harmonia com a natureza</p>	<p>Possibilidade de acesso à educação para todos</p> <p>Adequação da série da criança e do adolescente e redução da evasão escolar</p> <p>Melhoria do aproveitamento escolar</p> <p>Ampliação dos anos de estudo da população e de seu acesso ao ensino técnico e ao ensino superior</p> <p>Valorização e qualificação do profissional da educação</p> <p>Melhoria da tecnologia e da inovação no ambiente escolar</p> <p>Adequação dos edifícios de ensino às crianças, jovens e adultos sensíveis a deficiências e ao gênero</p> <p>Empoderamento e igualdade de oportunidades para mulheres e meninas</p> <p>Proteção e redução da violência contra e em minorias</p> <p>Redução do número de pessoas em situação de vulnerabilidade</p> <p>Possibilidade de apropriação de novas tecnologias por todos</p>	<p>Reduzir a geração dos resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso</p> <p>Promover a logística reversa em parceria com o setor privado</p> <p>Reduzir o desperdício e a perda de alimentos</p> <p>Alcançar manejo saudável de todos os produtos químicos e resíduos</p> <p>Incentivar práticas sustentáveis nas empresas</p> <p>Adotar práticas sustentáveis na gestão pública</p> <p>Redução do uso de combustíveis fósseis</p> <p>Educação ambiental</p> <p>Prevenção de riscos relacionados ao clima e catástrofes naturais</p> <p>Redução da geração de gases efeito estufa</p> <p>Proteção e recuperação dos ecossistemas terrestres</p>	<p>Garantia de crédito para todos</p> <p>Apoio ao empreendedorismo</p> <p>Capacitação de trabalhadores</p> <p>Emprego para todos</p> <p>Melhoria das condições de trabalho</p> <p>Integração do vulnerável</p> <p>Valorização e agregação de valor a produção local e incentivo ao turismo sustentável</p> <p>Promover e garantir diversidade econômica municipal</p> <p>Incentivar setores de alta geração de emprego e alto valor agregado</p> <p>Infraestrutura tecnológica, física e de serviços adequada</p> <p>Industrialização inclusiva e sustentável</p> <p>Pesquisa científica e inovação tecnológica</p> <p>Apoio ao pequeno agricultor</p>	<p>Fornecimento de água potável acessível, com qualidade e em quantidade suficiente para todos</p> <p>Coleta dos resíduos sólidos para todos os domicílios na área urbanizada</p> <p>Promover a coleta seletiva, o reaproveitamento e o tratamento dos resíduos sólidos urbanos</p> <p>Promover a micro e a macro drenagem adequadas para toda malha urbana</p> <p>Tarifas sociais nos serviços de saneamento básico</p> <p>Inclusão da comunidade e controle social na gestão da água e saneamento</p> <p>Proteger os mananciais de abastecimento de água</p> <p>Ações intermunicipais de saneamento</p> <p>Redução e/ou eliminação da contaminação da água por produtos químicos e materiais perigosos</p> <p>Promover o esgotamento sanitário doméstico adequado para todos</p> <p>Tratamento adequado dos efluentes sanitários e resíduos sólidos da atividade econômica local</p> <p>Promover a qualidade das águas superficiais e subterrâneas</p> <p>Proteção e ampliação de áreas verdes protegidas</p> <p>Reduzir as possíveis perdas de água potável no sistema de abastecimento público e promover o uso racional da água</p> <p>Promover o uso racional e eficiente dos recursos naturais nos processos e nas atividades urbanas</p> <p>Acesso da energia para todos a custo acessível</p> <p>Promoção da energia limpa</p> <p>Ampliação da capacidade do planejamento das cidades com participação social</p> <p>Promover a função social da propriedade e da cidade</p> <p>Promover a acessibilidade universal em todos os espaços e equipamentos de uso público</p> <p>Ampliar a disponibilidade de espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes para todos</p> <p>Complementariedade entre atividades urbanas e rurais</p> <p>Planejamento coordenado do uso da terra com o transporte, reduzindo a necessidade de deslocamentos e evitando conflitos</p> <p>Promover a mobilidade urbana eficiente, integrada entre modais, com inovação tecnológica e com conectividade entre áreas urbanas, periurbanas e rurais</p> <p>Estimular o uso de veículos não contaminantes e não motorizados</p> <p>Remoção de barreiras arquitetônicas e ampliação de áreas reservadas aos pedestres de maneira permanente ou temporária</p> <p>Possibilitar o transporte público eficiente, seguro, inclusivo e sustentável para todos</p> <p>Promover a segurança no trânsito</p> <p>Promover moradia com habitabilidade, bem localizada, servida de equipamentos e serviços, de modo acessível para todas as faixas de renda</p> <p>Reduzir impactos ambientais negativos decorrentes da urbanização</p> <p>Recuperar o solo degradado e contaminado</p> <p>Incentivar construções sustentáveis, resilientes e com materiais locais</p> <p>Proteger e conservar o patrimônio histórico, cultural e artístico municipal material e imaterial</p>	<p>Possibilidade de acesso à informação pública para todos</p> <p>Transparência de ações e de aplicação de recursos públicos</p> <p>Tecnologia e modernização do setor público</p> <p>Redução da corrupção e do suborno</p> <p>Participação no planejamento, produção e gestão da cidade</p> <p>Fortalecimento e promoção do capital social</p> <p>Ampliação da representatividade social em processos decisórios</p> <p>Formação de arranjos institucionais e administrativos</p> <p>Governança Interfederativa</p> <p>Produção de conhecimento e desenvolvimento de capacidades</p> <p>Mobilização de recursos necessários para atingir metas e objetivos propostos</p> <p>Constituição de observatórios públicos e privados</p> <p>Produção da informação e construção de indicadores qualitativos</p> <p>Fortalecimento e ampliação de processos colaborativos que proporcionem oportunidades</p>

Fonte: Autora, 2019.

Dentre essas dimensões, a dimensão “**governança participativa e inclusiva**” é objeto direto desta tese e incorre, sobretudo, na capacidade de governo. As abordagens interpretativas resultantes desta análise dos pontos comuns relacionados nos documentos nacionais e internacionais estudados são:

- Possibilidade de acesso à informação pública para todos;
- Transparência de ações e de aplicação de recursos públicos;
- Tecnologia e modernização do setor público;
- Redução da corrupção e do suborno;
- Participação no planejamento, produção e gestão da cidade;
- Fortalecimento e promoção do capital social;
- Ampliação da representatividade social em processos decisórios;
- Formação de arranjos institucionais e administrativos;
- Governança Interfederativa;
- Produção de conhecimento e desenvolvimento de capacidades;
- Mobilização de recursos necessários para atingir metas e objetivos propostos;
- Constituição de observatórios públicos e privados;
- Produção da informação e construção de indicadores qualitativos;
- Fortalecimento e ampliação de processos colaborativos que proporcionem oportunidades.

Tendo como objetivo o alcance da governança participativa e inclusiva, de acordo com as abordagens interpretativas acima relacionadas, outra relação é aqui estabelecida numa nova Matriz. Esta nova Matriz relaciona as estratégias empregadas pelos observatórios públicos de acordo com o “Estágio 3” de Governança do capítulo anterior (Quadro 8), com as abordagens interpretativas que compõem a dimensão “Governança Participativa e Inclusiva”. Desta relação, são estabelecidas as variáveis de desempenho que formam o IGS (Índice de Governança Sustentável) (Ver Apêndice 4). Nesta relação, é importante observar que o processo de governança não é linear, mas há sinergias entre os objetivos a serem alcançados, resultando que, por vezes, um indicador vai atender mais de uma abordagem interpretativa e qualidade de governança.

Estes indicadores pretendem refletir a qualidade da governança urbana em relação à sua capacidade na condução do projeto de governo, envolvendo nisto a habilidade ao tratar com as contingências, assim como o monitoramento no alcance de objetivos e metas com inovação e participação social.

Resgatando Milton Santos quanto sua definição de fixos e fluxos urbanos, considera-se aqui que o aprimoramento da capacidade de governo enquanto um processo cultural de governança urbana passe pelo desenvolvimento de processos que se movimentem em direção ao alcance dos objetivos propostos, constituindo-se de fluxos urbanos. Estas variáveis, fluxos de processos de governança na esfera pública, são organizadas no IGS.

O IGS é então um índice composto capaz de verificar a capacidade de governo de determinada governança urbana. Segundo Castaño (2011), a utilização de índices compostos que tratam sobre qualidade de vida, entre outros, ao se valer de técnicas de análises estatísticas multiderivadas, podem demonstrar melhor quais variáveis selecionadas são relevantes nas dimensões avaliadas ao invés de meras suposições subjetivas. Assim, para o autor, esta análise é mais bem efetuada ao se utilizar índices multidimensionais. Dessa forma, os índices permitem que seja verificada de maneira muito simples os pontos fortes e fracos do cenário municipal presente em relação às questões analisadas ou em relação às abordagens interpretativas, como é o caso desta pesquisa. Acredita-se que a aplicação do IGS pode ampliar a capacidade de gestão de determinada governança urbana.

As variáveis consideradas no IGS, como já mencionado anteriormente, pretendem **avaliar o desempenho e inovação da governança urbana**, em relação aos seus processos, ou seja, aos seus fluxos urbanos. Estas variáveis são organizadas em 5 eixos que compõem os níveis de governo do Triângulo de Matus, como pode ser visto na relação a seguir:

- 1 - Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas (**Projeto de Governo**);
- 2 - Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular (**Projeto de Governo**);
- 3 - Gestão de Políticas Públicas Urbanas (Programas) com Participação Social (**Capacidade de Governo**);
- 4 - Processos Interativos de Gestão (**Capacidade de Governo**);
- 5 - Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat) (**Governabilidade do Sistema**).

Os eixos, por sua vez, são organizados em blocos até o grau de desagregação dos indicadores:

O primeiro eixo, "**Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas**", possui 5 blocos e 14 indicadores.

O segundo eixo, "**Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular**", possui 6 blocos e 12 indicadores.

O terceiro eixo, “**Gestão de Políticas Públicas Urbanas (Programas) com Participação Social**”, possui 5 blocos e 24 indicadores.

O quarto eixo, “**Processos Interativos de Gestão**”, também possui 5 blocos e 15 indicadores.

Por fim, o quinto eixo, “**Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)**”, possui 6 blocos e 27 indicadores.

Totalizando, assim, 92 indicadores analisados, organizadas em blocos e eixos, como pode ser visto no quadro a seguir.

Quadro 10 Proposta de organização das variáveis componentes do IGS por eixos, blocos e indicadores

Eixo	Bloco	Indicador	
1. Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas	1.1 Organização da participação da comunidade	Cronograma Encontros Locais de Reunião	
		Horários de Reunião	
		Capacitação	
	1.2 Fases do processo de desenvolvimento de políticas públicas com a comunidade	Leituras Comunitárias	
		Consulta de Propostas	
		Atendimento reivindicações	
		Audiências Públicas	
	1.3 Plataforma Virtual	Consultas informação	
		Possibilidade opinião	
	1.4 Envolvimento de Pessoas da Comunidade	No. Pessoas Envolvidas	
		Representatividade Social	
	1.5 Legitimidade Legal e Política de Aprovação	Planejamento Participat.	
		Aprovação Câmara Mun.	
	2. Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular	2.1 Desenho de Cenários	Ameaças/ Oportunidades
			Desigualdades Territoriais
Desigualdades Sociais			
2.2 Objetivos e Prioridades de Gestão Alinhados ao Desenho de Cenários		Agenda Pública	
2.3 Determinação de Estratégias para Alcance dos Objetivos		Projetos Estruturantes com Partic. Popular	
2.4 Construção de índices e Indicadores		Seleção de Indicadores	
		Organização de Indicad.	
2.5 Ação sob Resultados		Acompanhamento Result.	
		Revisão de Políticas	
2.6 Conteúdo de Ação		Políticas	
		Programas	
		Projetos	
3. Gestão de Políticas Públicas Urbanas (Programas) com Participação Social	3.1 Alocação Institucional	Comprometimento gestor	
		Clareza processos	
		Conselho Gestor	
		Fundo Municipal	
		Publicização dos Atos	
	3.2 Suficiência de Meios	Quantidade de Pessoas	
		Capacidade de Pessoas	
		Insumos Software	

Eixo	Bloco	Indicador
		Insumos Computadores
	Insumos Plataformas	
	Insumos Espaços Físicos	
	Insumos Equipamentos	
	Controle Público Privado	
	3.3 Conselhos Gestores	Acomp. N°.Encontros
	Deliberativo/Consultivo	
	Resp.Sociedade Civil	
	3.4 Previsão Orçamentária	Cofres Públicos
	Fundo Municipal	
	Contrapartidas	
	Multas	
	PPPs	
3.5 Alteração de Políticas Públicas	Legitimidade Política	
Legitimidade Técnica		
Frequência		
4. Processos Interativos de Gestão	4.1 Gestão Colaborativa da Sociedade Civil	OSCIP
	ONGs	
	Instituições Sociais	
	Instituições Privadas	
	4.2 Cooparticipação da comunidade no cumprimento de Agendas Públicas	Conhecimento
	Colaboração	
	4.3 Capacitação de Pessoas	Agentes Públicos
	Agentes Privados	
	4.4 Atribuição de Responsabilidades	No Processo de Gestão
	No Proc. Coordenação dos Trabalhos	
	4.5 Articulação e Interação	Secretarias e Departam.
Com Sociedade Civil		
Rede de Cidades		
Rede de Agências		
Rede de Protocolos Int.		
5. Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)	5.1 Existência de Observatórios Urbanos Locais	Públicos
	Privados	
	Mistos	
	Níveis de Atuação	
	5.2 Acompanhamento dos Resultados das Políticas Públicas	Alimentação e Atualização Dados
	Periodicidade de Alimentação/Atualização	
	Prod. Índices e Indicadores	
	Resultados Comparativos	
	Análise dos Resultados	
	5.3 Disponibilização de Informação	Facilidades de Acesso
	Transparência/ abrangênc.	
	Facilidades ao Usuário de Interpretar Informações	
	5.4 Processos Interativos Desempenhados pelo Observatório ou Plataforma de Informação	Interação com Pessoas
	Interação c/ Instituições	
Interação outros Observ.		

Eixo	Bloco	Indicador
	5.5 Produção de Conhecimentos e Desenvolvimento de Pessoas	Divulgação Mídia
		Divulg. Eventos Internos
		Divulg. Eventos Externos
		Produção Manuais
		Produção Vídeos
		Produção Catálogos
		Produção Encarte Leis
	5.6 Motivação para Pessoas e Agentes na Adesão de Políticas Públicas	Produção Livros
		Banco Boas Práticas
		Premiações
		Certificações
		Auditorias Certificadas

Fonte: Autora, 2019.

No primeiro eixo, “**1. Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas**”, é avaliada na preparação, metodologia, transparência, acesso de pessoas e legitimidade no processo de construção de determinada política pública, nos ambientes presencial e virtual de debate, e envolve os seguintes indicadores:

1.1 Organização da participação da comunidade¹⁸² – este item se refere à possibilidade do maior número de pessoas participarem das reuniões presenciais, com participação social, na construção de determinada política pública e envolve:

- cronograma de encontros – se é disponibilizado para a população, com antecedência¹⁸³, o calendário com: datas, local e horário onde ocorrerão os encontros;

- locais de reunião¹⁸⁴ – se os encontros com a população ocorrem em diferentes territórios da cidade, em locais de fácil acesso para a maioria da população e que não haja comprometimento religioso ou civil que possa afetar ou impedir a presença de determinados grupos;

- horários de reunião – que as reuniões ocorram em horários acessíveis para a maioria da população.

1.2. Fases do processo de desenvolvimento de políticas públicas com a comunidade – este item se refere à metodologia envolvida na participação da população quando da construção da política pública e leva em conta:

- capacitação – se pessoas e instituições foram capacitadas em relação à política pública em questão: normatização vigente, teorias vigentes, boas práticas, instrumentos de gestão, etc.;

¹⁸² Os indicadores previstos neste item tem como inspiração o processo de leitura comunitária do Plano Diretor Participativo de Catanduva sob consultoria do Instituto Polis (CATANDUVA, 2006).

¹⁸³ A antecedência do cronograma de eventos para o Plano Diretor é prevista no Estatuto da Cidade e na Resolução do ConCidades nº 25 com 15 dias de antecedência, prazo este que pode ser estendido enquanto mínimo para se aplicado também nas demais políticas públicas.

¹⁸⁴ Os locais de reunião com a comunidade para o Plano Diretor são regulamentados no Art. 5º da Resolução do ConCidades nº 25.

- leituras comunitárias – se foi realizada e confrontada a visão da população com as leituras teóricas sobre a realidade situacional municipal em relação ao conteúdo envolvida na política pública em questão;

- consulta de propostas – se as propostas que estruturam a política pública foram apresentadas e debatidas com a população;

- atendimento a reivindicações – se as sugestões e acordos com a população foram incorporados no conteúdo da política pública;

- audiências públicas – se a minuta final do projeto de lei foi apresentada em Audiência Pública antes de ser votada na Câmara Municipal.

1.3. Plataforma Virtual – este item se refere à possibilidade de pessoas e instituições poderem participar de todas as fases do processo de construção da política pública, como também da transparência e acesso à informação de todo o processo. Entende-se aqui enquanto plataforma municipal qualquer mídia de conteúdo com acesso remoto, como, por exemplo: o site da prefeitura, apps, links, plataforma própria, etc. As variáveis são:

- consultas a informação – se a informação é disponibilizada de forma acessível, fácil e completa;

- possibilidade de opinião – se pessoas e instituições podem, por meio da plataforma utilizada, emitir sua opinião satisfatoriamente.

1.4. Envolvimento de Pessoas da Comunidade – este item se refere à forma de contemplação dos atores urbanos no processo, e as variáveis são:

- número de pessoas envolvidas – se houve representatividade quantitativa no número de pessoas que participaram do processo;

- representatividade social – se diferentes grupos da comunidade participaram do processo.

1.5. Legitimidade Legal e Política de Aprovação – se o processo respeitou a normatização vigente na aprovação da política pública, assim como se a participação social foi real e não apenas ocorreu para cumprir requisitos legais. As variáveis são:

- planejamento participativo – se a expressão de pessoas e a sociedade de fato foram incorporadas na política pública;

- aprovação na Câmara Municipal – se houve aprovação da minuta de lei na Câmara Municipal e se houve poucas ou nenhuma alteração do texto original construído com a população.

O segundo eixo, “**2. Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular**”, diz respeito ao conteúdo e à estratégia da política pública desenhada propriamente dita. Neste bloco são considerados:

2.1. Desenho de Cenários – se possibilidades de leituras e propostas foram incorporadas na política pública, em que se faz um exercício da ação praticada sobre a realidade, incorrendo a diferentes cenários, envolvendo:

- ameaças/oportunidades – se implantar ou não a política pública, com diferentes diretrizes e ações quais ameaças e oportunidades a nível local e externo são contingenciadas ou aproveitadas, conforme for o caso;

- desigualdades territoriais – se o município é considerado como um todo pela política pública, com uma justa distribuição dos ônus e benefícios, conforme preconizado no próprio “Estatuto da Cidade”;

- desigualdades sociais – se diferentes grupos sociais são contemplados na política pública, com redução de suas dificuldades e ampliação de suas oportunidades, envolvendo o princípio da equitatividade e, quando for o caso, utilizando instrumentos afirmativos.

2.2. Objetivos e Prioridades de Gestão Alinhados ao Desenho de Cenários – se foram estabelecidos os objetivos a serem alcançados na implantação da política pública referida, e se, a partir disso, formam determinadas as prioridades a serem cumpridas. Neste item ,foi considerada apenas uma variável:

- Agenda Pública – se há uma agenda pública a ser cumprida com ações, atores, prazos e destinação financeira.

2.3. Determinação de Estratégias para Alcance dos Objetivos – se uma vez determinados os objetivos e a agenda pública para cumprimento política urbana, se são previstos projetos que ampliem, sobretudo, a capacidade física e do capital social do município envolvido. Nisto, a variável considerada é justamente:

- projetos estruturantes com participação popular – é a determinação de estratégias para o alcance de objetivos envolvendo a governança urbana (poder público + sociedade + iniciativa privada) em suas responsabilidades e subjetividades.

2.4. Construção de Índices e Indicadores – se são selecionados quais são os índices e indicadores para o alcance dos objetivos e monitoramento dos resultados. As variáveis são:

- seleção de indicadores – se são selecionados os indicadores, se eles são representativos dos objetivos pretendidos, a possibilidade da alimentação destes indicadores e da sua atualização de forma periódica;

- organização de indicadores – se os indicadores são organizados em índices para facilitar o acompanhamento do desempenho da política pública.

2.5. Ação sobre os resultados – este item busca verificar se a política publica existente é acompanhada após sua implantação e se os resultados são considerados no processo de revisão. As variáveis são:

- acompanhamento de resultados – se há ou não acompanhamento dos resultados;
- revisão de políticas – se há uma periodicidade de revisão de políticas públicas, em relação aos resultados acompanhados, e/ou em relação a novos eventos internos ou externos que possam ter afetados os objetivos pretendidos.

2.6. Conteúdo da ação – qual o conteúdo previsto na política pública considerada, qual a qualidade de seu conteúdo e como é prevista a forma que se articula institucionalmente com atores e agentes envolvidos, em relação às:

- políticas – diretrizes de ação;
- programas – conjunto articulado de projetos que ocorrem de forma contínua no tempo e buscam alcançar o mesmo objetivo;
- projetos – ações localizadas no espaço e/ou em grupos sociais, que possuem objetivo definido e possuem um tempo determinado para que ocorram.

No terceiro eixo, “**3. Gestão de Políticas Públicas Urbanas (Programas) com Participação Social**”, se pretende avaliar o desempenho da governança na gestão da política pública. Para isso, são analisados:

3.1. Alocação Institucional – como a política pública está alocada na rotina municipal, sendo as variáveis consideradas:

- comprometimento do gestor – se o gestor municipal, seja este o prefeito ou a secretaria responsável pela implantação da política pública considerada, possui comprometimento no alcance dos objetivos pretendidos.
- clareza de processos – se há processos definidos na implantação da política pública,
- Conselho Gestor – se a política pública é vinculada a um conselho gestor que possui membros representantes da população;
- fundo municipal – se há um fundo municipal vinculado à política pública,
- publicização dos atos – se há uma publicização de atos referentes à política pública.

3.2. Suficiência de Meios – se a gestão municipal se encontra preparada para a implantação da política pública considerada, ou se é necessário ampliar insumos, capacitar pessoas, promover transparência; ou mesmo simplificar a política em questão a fim de que possa ser efetivada. As variáveis são:

- quantidade de pessoas – se há pessoas atribuídas para a implantação da política pública com disponibilidade de tempo;
- capacidade de pessoas – se a(s) pessoa(s) responsável(is) pela implantação da política pública possui(em) conhecimento suficiente ou necessita(m) de capacitação;

- insumos software – se há software que ampare com suficiência os técnicos municipais para a implantação da política pública;
- insumos computadores – se os computadores possuem capacidade para a atuação do software previsto de forma satisfatória e em quantidade suficiente;
- insumos plataformas – se há plataforma virtual que ampare a implantação da política pública, de forma suficiente para amparar a interação entre pessoas e instituições;
- insumos espaços físicos – se os espaços físicos destinados para a implantação da política são suficientes e adequados;
- insumos equipamentos – se, quando for o caso, há os equipamentos (veículos, topográficos, etc.) necessários para a implantação da política e se eles são suficientes e adequados;
- controle público privado – se há possibilidade da população acompanhar a implantação e gestão da política pública considerada.

3.3. Conselhos Gestores – se o Conselho Gestor responsável pela implantação da política pública é atuante. As variáveis são:

- acompanhamento/ nº. de encontros – se o número de encontros promovidos pelo Conselho Gestor é suficiente para o acompanhamento e gestão da política pública;
- deliberativo/consultivo – se as decisões tomadas pelo Conselho Gestor vão interferir na gestão da política pública;
- responsabilidade da sociedade civil – se os membros do Conselho Gestor, poder público e sociedade, são comprometidos na gestão da política pública e se são responsáveis em seus pareceres.

3.4. Previsão Orçamentária – se há previsão orçamentária suficiente para o financiamento da política pública, nos seguintes recursos:

- Cofres Públicos;
- Fundo Municipal;
- Contrapartidas;
- Multas;
- Parcerias público-privadas.

3.5. Alteração de Políticas Públicas – se a política pública sofre alterações sobre a minuta de lei original ou revisada, sem passar pelo processo metodológico de capacitação, leituras técnicas e comunitárias, debate de propostas e audiência pública, conforme item 2 do bloco 1 deste documento. As variáveis são:

- Legitimidade Política – se há consulta a população e audiência pública sobre as alterações;
- Legitimidade Técnica – se as alterações são amparadas em análises técnicas;

- Frequência – se a frequência de alteração da minuta de lei é rotineira, esporádica ou raramente é feita.

No quarto eixo, “**4. Processos Interativos de Gestão**”, é analisado o desempenho da governança em relação à interação com pessoas e instituições. Nesse sentido, são analisados:

4.1. Gestão Colaborativa da Sociedade Civil – se há uma colaboração institucionalizada na aplicação e alcance de objetivos da política pública analisada com:

- OSCIP;
- ONGs;
- Instituições Sociais;
- Instituições Privadas.

4.2. Cooparticipação da comunidade no cumprimento de Agendas Públicas – verificar qual é a participação da comunidade em geral na implantação e gestão de determinada agenda pública, em relação a:

- conhecimento – se grande parte das pessoas conhecem a política pública e suas principais primícias;
- colaboração – se a população em geral e as instituições, em particular, buscam cumprir a política pública e seus objetivos.

4.3. Capacitação de Pessoas – se a governança e, em especial, a gestão pública municipal possuem o compromisso de capacitar e atualizar:

- Agentes Públicos e
- Agentes Privados.

4.4. Atribuição de Responsabilidades – se na atuação da governança urbana, é clara a atribuição de responsabilidades:

- no processo de gestão e
- no processo de coordenação dos trabalhos.

4.5. Articulação e Interação – se existe a articulação e qual a qualidade na interação entre:

- secretarias e departamentos;
- sociedade civil – com gestão pública;
- rede de cidades – se a cidade analisada participa de alguma destas redes e se possui um papel ativo nela;
- rede de agências – se a cidade analisada participa de alguma agência de cidades e se possui um papel ativo nela;
- rede de protocolos internos – facilidade em encontrar processos.

O quinto e último eixo, “**Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)**”, diz respeito principalmente ao papel dos observatórios no desempenho da governança urbana, em relação a:

5.1. Existência de Observatórios Urbanos Locais¹⁸⁵ – se existem observatórios na cidade analisada, sejam eles:

- públicos,
- privados,
- mistos,
- níveis de atuação – se os observatório são muito ou pouco atuantes.

5.2. Acompanhamento dos Resultados das Políticas Públicas -

- alimentação e atualização dados – se os dados disponíveis são adequados para o monitoramento dos resultados da política pública analisada, assim como se eles estão atualizados;

- periodicidade de alimentação/atualização – se há periodicidade adequada na alimentação e atualização de dados;

- produção de índices e indicadores – se há seleção de índices e indicadores para o acompanhamento do resultado no tempo;

- resultados comparativos – se os resultados podem ser comparados no tempo e no espaço;

- análise dos resultados – se é disponibilizado relatório de análise de resultados em textos, gráficos e mapas.

5.3. Disponibilização de Informação – neste item, analisa-se a forma e o conteúdo da informação disponibilizada em relação a:

- facilidades de acesso;
- transparência/ abrangência;
- facilidades ao usuário de interpretar informações.

5.4. Processos Interativos Desempenhados pelo Observatório ou Plataforma de Informação – neste item, analisa-se como o observatório da política urbana interage na sua análise de resultados com:

¹⁸⁵ Como observação, o entendimento de observatório urbano local pode ser bastante abrangente, passando desde a própria plataforma da prefeitura, dados com publicação digital ou física, ou mesmo grupos sociais que acompanhem as ações municipais. Entretanto, considera-se aqui como desejável instituição de caráter público ou privado, que possua missão definida, metodologia estabelecida e representatividade social.

- pessoas;
- instituições;
- outros observatórios.

5.5. Produção de Conhecimentos e Desenvolvimento de Pessoas – aqui se analisa o papel que o observatório desempenha como registro dos acontecimentos e apoio do conhecimento na:

- divulgação em mídia;
- divulgação de eventos internos;
- divulgação de eventos externos;
- produção de manuais;
- produção de vídeos;
- produção de catálogos;
- produção de encarte leis;
- produção de livros.

5.6. Motivação para Pessoas e Agentes na Adesão de Políticas Públicas – este último item se refere se ao incentivo e reconhecimento quando da adesão das políticas públicas por meio de:

- Banco Boas Práticas;
- Premiações;
- Certificações;
- Auditorias Certificadas.

A aplicação das variáveis que compõem o IGS por eixo ocorre de duas formas, conforme será procedido no estudo de caso do capítulo posterior aplicado em Catanduva: por questionário (Ver Apêndice 5) e por análise de documento. Os próximos itens deste documento tratam do questionário nas seguintes abordagens: valoração dos resultados, tamanho da amostra e atores urbanos entrevistados.

3.2. Valoração e análise dos resultados do questionário IGS

No questionário, cada variável corresponde a uma indagação a ser respondida pelo entrevistado, conforme os seguintes conceitos qualitativos: “muito bom”, “bom”, “regular”, “ruim”, “muito ruim” e “não se aplica” (Ver Apêndice 5).

Para facilitar a análise e valoração dos resultados, atribui-se uma nota de 0 a 5 para cada conceito, em que o conceito muito bom possui nota “5” e o muito ruim nota “1”. Para o conceito não se aplica, é atribuída nota “0”. Assim, o IGS pode ser analisado como um todo, ou desagregado por eixo bloco e variável.

O IGS é, então, resultado da média simples de suas variáveis e pode ser aplicado nos municípios ou regiões como um todo, em relação à percepção da população no acompanhamento das políticas públicas em geral; como também no desempenho do processo de governança entre diferentes políticas públicas setoriais. Por exemplo, a condução da governança nas políticas públicas de saúde pode ter como resultado melhor desempenho do que a governança nas políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Igualmente, pode ser analisada a governança no procedimento de seus processos por nível de governo - projeto, governabilidade e capacidade, conforme os resultados das variáveis que lhe foram atribuídas (ver item anterior). Assim como os resultados podem ser desagregados nos blocos e questões que compõem o IGS.

:

A partir dos resultados sobre a análise da percepção da população, é possível corrigir e acrescentar processos, bem como utilizar as variáveis IGS como um guia na aplicação de processos de governança e traçar estratégias capazes de fazer com que a população possa perceber e participar efetivamente da governança.

Aqui surge uma questão: até que ponto a percepção da população coincide com a percepção do poder público e com o acontecimento real dos processos de governança urbana? A dissonância entre as percepções compromete a atuação da governança e os resultados obtidos sobre o projeto de governo? Ou seja, sobre a governabilidade do sistema? No item seguinte, será discorrido ainda sobre a metodologia da aplicação do IGS no espaço temporal da governança urbana, em quais casos e quando deve ser aplicado este índice.

3.3 Atores Urbanos de Políticas Públicas

De acordo com o já visto nos capítulos anteriores, Matus afirma que os atores influenciam na aplicação das políticas públicas e possuem pesos diferentes em seu poder de influência, interferindo sobre a governabilidade do sistema e o sucesso do projeto de governo. Como então identificar quais são estes atores que devem necessariamente

participar no desenvolvimento e condução das políticas públicas, a fim de não comprometer o alcance dos objetivos almejados?

Prosseguindo, como também, além destes atores chaves, procurar envolver os diferentes grupos sociais e culturais em todas as fases de construção e implantação das políticas públicas¹⁸⁶? E não só isso: como fazer para promover o debate inclusivo e equitativo nas políticas públicas, debate este sempre prejudicado, conforme já constatado por Fraser e outros autores comentados neste trabalho¹⁸⁷? Concluindo, como promover o “equilíbrio da balança” nos processos de governança urbana considerando como desejável que **todos** tenham as mesmas condições e oportunidades sobre a cidade?

Muitas destas questões podem ser respondidas ao aplicar o IGS, desenvolvido no item anterior e proposto nesta tese enquanto processo de governança, nas variáveis dos níveis de governo e estratégias de governança estudadas, os quais promovem o empoderamento e a inclusão representativa dos atores urbanos.

Entretanto, este item pretende abordar sobre o mapeamento propriamente dito dos atores urbanos para o sucesso da implantação de políticas públicas. Para tanto, primeiramente são considerados no presente trabalho os grupos dispostos na Resolução nº 13 do ConCidades, e mais especificamente, no Regimento da 6ª Conferência Nacional das Cidades, promovida pelo Ministério das Cidades em 2015. São eles: I – gestores, administradores públicos e legislativos; II – movimentos populares; III – trabalhadores, por suas entidades sindicais; IV – empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano; V – entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais, e; VI – Organizações Não Governamentais com atuação na área do Desenvolvimento Urbano. Esta é a representatividade social da cidade e é o que importa de ser identificada e contemplada para o primeiro momento.

Uma vez feito isso, o mapeamento dos atores necessita de um refinamento quanto à forma de sua participação nas políticas públicas, assim como necessita prever estratégias a fim de promover a equidade nos processos decisórios e contemplar principalmente as pessoas mais afetadas na sua implantação. Rocha (2016) propõe, para isso, a utilização da Matriz de Influência-Interesse da UNCHS Habitat (2001), de modo que seja possível visualizar quais atores necessariamente devem participar do processo.

¹⁸⁶ No Artigo Primeiro da a Carta Mundial do Direito às cidades:

“1. Todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como preservar a memória e a identidade cultural em conformidade com os princípios e normas estabelecidos nessa Carta.”

¹⁸⁷ Ainda no Artigo Primeiro da a Carta Mundial do Direito às cidades:

“2. O Direito à Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social”.

Além de considerar a prioridade, influência e interesse dos atores urbanos, a UNCHS Habitat propõe que seu mapeamento seja aprimorado de acordo com as seguintes considerações em relação aos atores mapeados: de direito público e/ou privado, relação com temas específicos e capacidade das pessoas. Para essa Instituição, é importante aperfeiçoar a participação dos atores quanto a seus papéis potenciais e suas contribuições, ganhando, com isso, eficiência e equidade. Dessa forma, uma vez mapeados os atores, é possível traçar as estratégias para que eles participem de fato e com equidade de condições, conforme seus potenciais e aproveitando ao máximo suas contribuições.

Quadro 11 Matriz Influência-Interesse no mapeamento dos atores

	Baixa Influência	Alta Influência
Baixo Interesse	Grupo de atores de menor prioridade	Grupo de atores úteis para formulação, opinião e intermediação
Alto Interesse	Grupo de atores de grande importância, não obstante necessitem apoio ou “empoderamento”	Grupo de atores mais crítico ou importante

Fonte: UNCHS Habitat adaptada por Rocha (2016) e traduzida pela autora.

Na Matriz anterior, é apontada a necessidade de apoio e “empoderamento” do grupo mapeado como de alto interesse e baixa influência. São os que normalmente - por preconceito ou relações de poder - são excluídos ou possuem pouca “voz” nos processos decisórios, mesmo quando diretamente afetados pela política pública aplicada. Para esse grupo, deve ser procedida especial atenção na aplicação do IGS, com acompanhamento de sua representatividade, compreensão das informações, exposição de opiniões e atendimento de demanda, por exemplo.

Outra forma de promover a inclusão desse grupo, conforme já proposto por Fraser e Young, é a promoção de diversas esferas públicas. Isso pode ocorrer ao trabalhar com a participação social nos diferentes territórios urbanos e com os diferentes segmentos sociais, conforme disposto na Resolução do ConCidades nº 25, como também em diferentes mídias de participação presencial e virtual.

Ainda aqui, é relevante abordar sobre a motivação dos atores urbanos nos processos de governança de modo que eles tenham a vontade e disposição de contribuir na construção das políticas públicas almejando a melhoria do coletivo urbano. Para isso, é

necessário o desenvolvimento da cidadania e da subjetividade, conceituada por Boaventura Santos, em detrimento dos interesses pessoais e de mercado já alertados por Milton Santos. A proposta desta tese é que isso ocorra na adoção de princípios internacionais consagrados e que possam ser acompanhados por índices e indicadores fixos.

4 | ESTUDO DE CASO: CATANDUVA, SP

Catanduva se inicia enquanto vila de São José do Rio Preto no final do Século XIX, 1890. Em 1910, ocorre o importante evento da chegada da estrada de ferro ao distrito que propulsionará seu desenvolvimento, sendo o município de Catanduva criado logo após, pela lei nº 1564 de 14/11/1917 (PREFEITURA MUNICIPAL DE CATANDUVA, 2018).

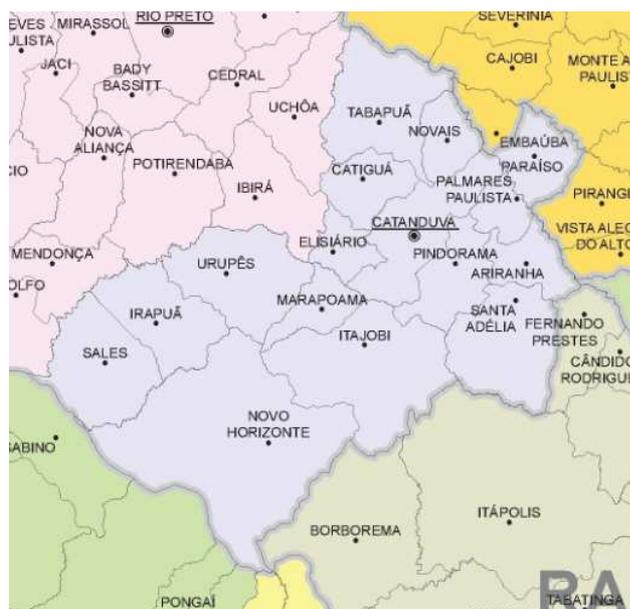
O município se localiza ao norte do Estado de São Paulo, na mesorregião de São José do Rio Preto, e é cidade polo de sua microrregião, composta por 16 municípios, conforme pode ser visto nas figuras que se seguem.

Figura 13 Localização de Catanduva no Estado de São Paulo



Fonte: Wikipédia, 2018.

Figura 14 Microrregião de Catanduva



Fonte: IGC, 2018.

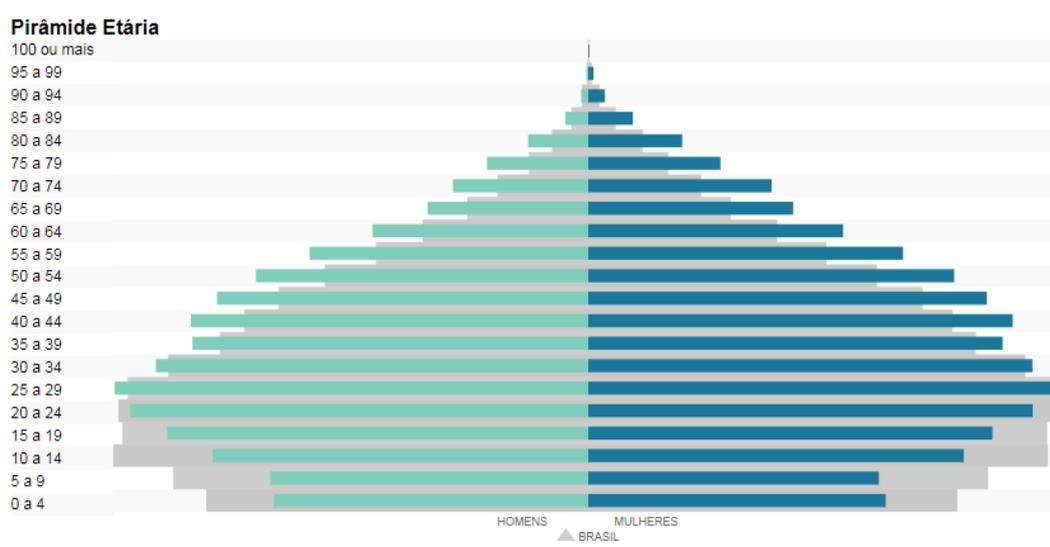
Catanduva possui uma superfície territorial de 209,596 km² e uma população estimada em 2017 de 120.691 pessoas, ocupando, assim, de acordo com o IBGE (2018), a 60^o posição em número de habitantes no Estado de São Paulo, dentre seus 645 municípios. Sua densidade demográfica é de 388,34 hab/ km² e 99,20% de sua população residem na área urbana.

No levantamento censitário de 2010, Catanduva possuía um pouco mais da metade de sua população constituída por mulheres (51,44%) e predominantemente autodeclarada de etnia branca, sendo: brancos (76,4%), pardos (19%), negros (3,9%), amarelos (0,5%) e indígena (0,1%) (IBGE, 2018).

Conforme o SEADE (2018), a taxa de crescimento anual de sua população no período de 2000 a 2018 foi de 0,40%, inferior à média estadual, que foi de 0,82%, e à sua Região Administrativa, de 0,68%.

Em 2010, segundo levantamento censitário do IBGE, Catanduva possuía 112.820 habitantes, com projeção para 120.691 habitantes em 2017. A maior parte de sua população se encontrava na faixa etária entre 25 a 29 anos, predominantemente jovem, sendo que 71,12% desta tinham entre 15 a 64 anos (IBGE, 2010; ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2018).

Figura 15 Pirâmide etária em Catanduva, SP, em 2010, distribuída por sexo, segundo os grupos de idade



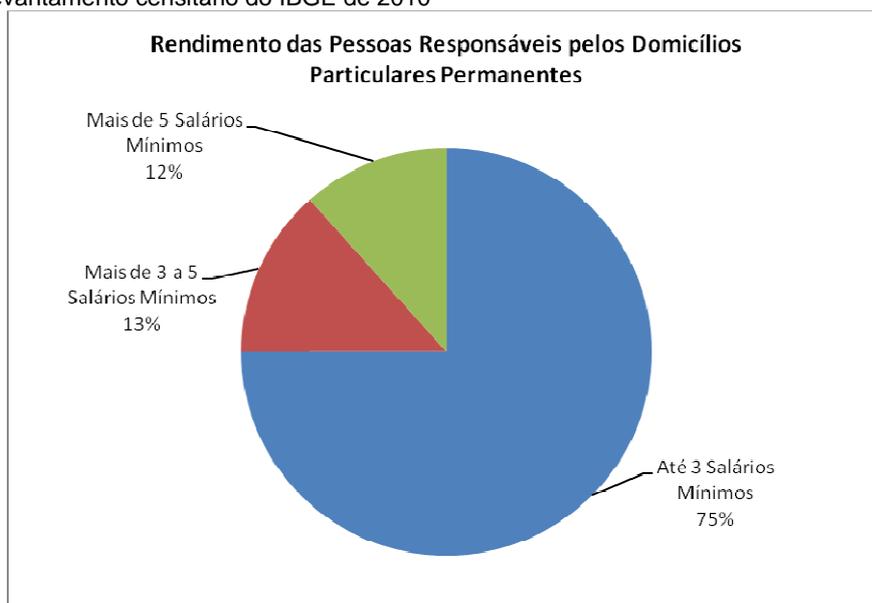
Fonte: IBGE, 2018.

Ainda de acordo com o levantamento censitário de 2010, apesar da escolaridade da população da cidade estar levemente acima daquela encontrada para o Brasil, apenas

14,86% de sua população com mais de 25 anos possuía ensino superior completo e 39,98% possuía ensino médio completo. De acordo com este levantamento, a maioria da população tinha apenas o ensino fundamental completo (56,48%) e ainda restava 5,57% desta analfabeta (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2018).

Prosseguindo no levantamento censitário de 2010, aplicado pelo IBGE, a maior parte dos responsáveis pelos domicílios particulares permanentes em Catanduva possuía rendimento baixo, de até 3 Salários Mínimos (75%) (Ver Figura 15), sendo que o salário médio dos trabalhadores formais em Catanduva em 2015 era de 2,6 salários mínimos. Entretanto, apesar de ser um salário baixo, este indicador faz com que Catanduva ocupe uma posição avançada ao se comparar com os demais municípios do país, 460° no Brasil (5.570 municípios), 165° do Estado de São Paulo (645 municípios) e 5° de sua Região Administrativa (13 municípios).

Figura 16 Gráfico do rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes de acordo com o levantamento censitário do IBGE de 2010



Fonte SEADE, 2018 adaptado pela autora.

Nesse mesmo sentido, ainda conforme o IBGE, em 2015, Catanduva possuía o 878° PIB per capita do Brasil (5.570 municípios), o 181° do Estado de São Paulo (645 municípios) e o 3° de sua Região Administrativa (13 municípios), igual a R\$ 30.167,85. O Índice de Gini para o Município, que mede a desigualdade social, melhorou no período de 2000 a 2010, tendo passado de 0,53 para 0,46, respectivamente (ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2018).

Os demais indicadores sociais em Catanduva são positivos, a começar pelo IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), igual a 0,785, considerado como “Alto” (IDHM entre 0,700 e 0,799). Este resultado faz com que, em relação ao IDHM, Catanduva obtenha a posição 92º do Brasil. Esse resultado é superior à média estadual, conforme pode ser visto na figura a seguir, que representa os resultados comparativos do IDHM de Catanduva e do IDHM médio do Estado de São Paulo. Dentre os componentes do IDHM, o melhor indicador para Catanduva é o de Longevidade, e o pior é o de Educação. Apesar disso, o IDHM Educação do Município é superior à média encontrada para o estado e o IDHM Renda do Município é inferior à média estadual, como pode ser visto na figura a seguir. Nesta figura, também é possível verificar que os indicadores podem ser melhorados, através da representação do IDHM Ideal projetado em segundo plano (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2018). Acredita-se que a consolidação da governança urbana e de seus processos, como os estudados nesta tese, pode não apenas auxiliar a manter bons indicadores, como também a melhorar os resultados obtidos, proporcionando melhores condições de vida e oportunidades para sua população.

Figura 17 Árvore do IDHM de Catanduva e da média do Estado de São Paulo



IDHM e seus componentes	Valores	IDHM e seus componentes	Valores
IDHM	0,785	IDHM	0,783
IDHM Renda	0,767	IDHM Renda	0,789
IDHM Longevidade	0,853	IDHM Longevidade	0,845
IDHM Educação	0,740	IDHM Educação	0,719

Inspirado por: [HDI Tree](#). The Media Laboratory - Massachusetts Institute of Technology (MIT), Center for International Development - Harvard University, Department of Art and Design - Northeastern University.

Fonte: ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2018.

Como podem ser observados na próxima Figura, os resultados da Mandala ODS da CNM para Catanduva são majoritariamente positivos. A única dimensão que não possui indicador localizado na circunferência verde é a “econômica”. As dimensões “social” e “meio ambiente” foram as que obtiveram melhor resultado e a dimensão “institucional” obteve desempenho intermediário.

Figura 18 Mandala ODS de Catanduva



Fonte: CNM, 2018.

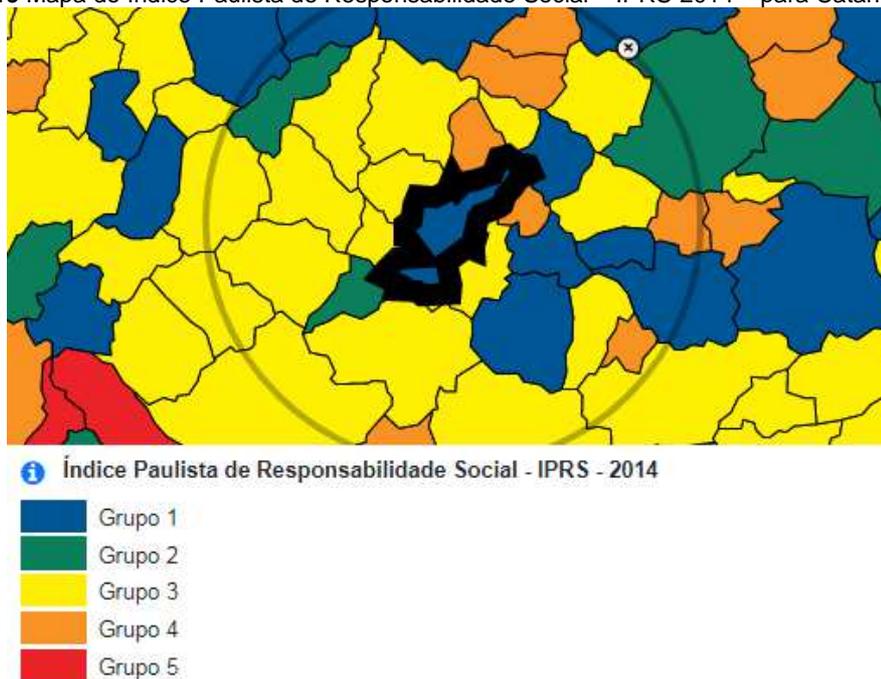
Os dados utilizados na construção da Mandala foram levantados nos anos de 2014, 2015 e 2016, portanto, na gestão municipal (2013-2016), ressalva feita que os resultados costumam não ser imediatos a ações realizadas, mas refletem políticas empregadas em períodos de média e longa aplicação e de preferência continuados no tempo.

Na dimensão “institucional”, dimensão que mais se aproxima com a governança urbana, os indicadores “participação em consórcios” e “índice de transparência de governos municipais” se localizam na faixa verde; os “gastos com pessoal” na faixa amarela; e os indicadores “índice de equilíbrio fiscal” e “custeio da máquina” no vermelho. Os resultados, como poderá ser visto no desenvolvimento desta tese, coincidem com a opinião dos entrevistados em relação à transparência das ações governamentais, apesar de não haver uma interação maior com a população e o conteúdo da informação em índices e indicadores poder ser melhorado. Em relação à participação em consórcios a Mandala, apenas analisa se participa ou não, sem aprofundar em quais consórcios participa e se isto auxilia na suficiência dos meios e estratégias. Quanto aos outros indicadores desta dimensão, coincidem com a impressão dos entrevistados.

Vale a pena também observar a dimensão “econômica” com seu baixo desempenho, que se tornou principal proposta do Plano de Governo do prefeito eleito em 2016, para gestão 2017-2020. Indicadores como “PIB per capita para a cidade”, “remuneração média dos empregos” e “evolução dos estabelecimentos empresariais” estão na média dos municípios analisados no seu cluster, se situando na circunferência amarela. No entanto, os outros indicadores que compõem a Mandala como “empresas exportadoras no município”, “índice de acesso a internet rápida” e “evolução de empregos formais” se encontram na circunferência vermelha. Quanto às dimensões sociais e do meio ambiente, poucos foram os indicadores situados na circunferência vermelha, sendo a maior parte dos indicadores localizados na circunferência verde.

Isso faz com que Catanduva se enquadre no “Grupo 1 – Municípios com elevado nível de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais” no Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), no ano de 2014, que é o mais atualizado da série de acompanhamento das condições de vida do SEADE. Este resultado representa um expressivo desenvolvimento do desempenho alcançado no IPRS em relação ao ano de 2012, quando o Município se encontrava enquadrado no “Grupo 3 – Municípios com nível de riqueza baixo, mas com bons indicadores nas demais dimensões”. Entretanto, percebe-se quando analisada sua Região de Governo que grande parte dos municípios vizinhos ainda se encontram no Grupo 3 do IPRS, sendo que alguns poucos ainda estão no grupo 4, com piores indicadores sociais, como pode ser visto na figura a seguir. Ou seja, na região próxima a Catanduva, em geral os municípios possuem bons indicadores sociais e baixos indicadores de riqueza.

Figura 19 Mapa do Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS-2014 – para Catanduva, e região próxima

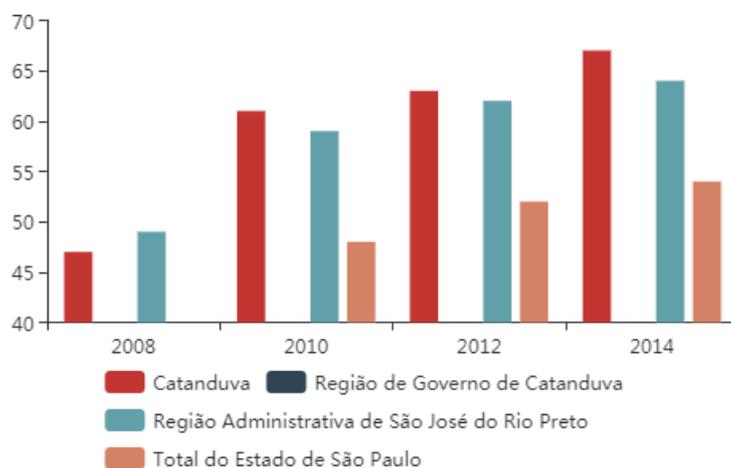


Fonte: SEADE, 2018.

O IPRS é composto, como no IDHM, por 3 dimensões: riqueza, longevidade e educação. Para o IPRS-2014, os melhores resultados obtidos pelo município foram nas dimensões de Longevidade e Escolaridade e também como no IDHM, o pior resultado foi na dimensão de Riqueza.

Destes, destaque dado ao IPRS-2014, dimensão Escolaridade, com resultado de “67” pontos. Assim, o município ultrapassa o resultado do Estado de São Paulo (54 pontos) e da Região Administrativa de São José do Rio Preto (64 pontos), onde está inserido.

Figura 20 Gráfico do Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS – para Catanduva, Região Administrativa de São José do Rio Preto e Estado de São Paulo - Dimensão Escolaridade - 2008/2010/2012/2014

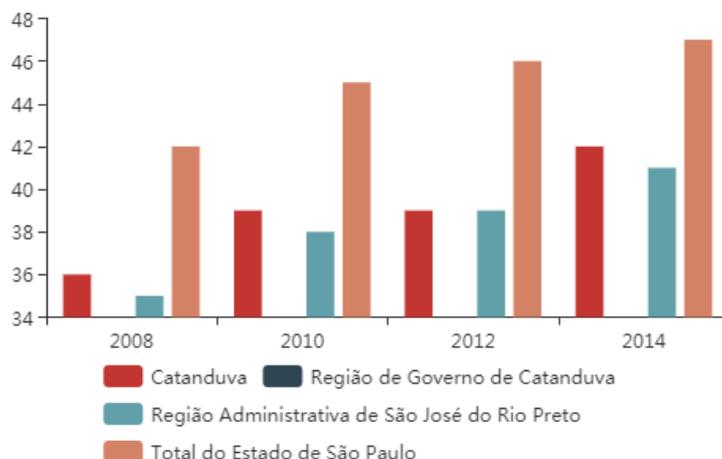


Fonte SEADE, 2018

Para o IPRS-2014 dimensão Longevidade, o município também obtém o resultado de 67 pontos, que apesar de ser muito bom é inferior ao do Estado (70 pontos) e de sua Região Administrativa (73 pontos).

Já o IPRS-2104 dimensão Riqueza, para Catanduva (42 pontos) é superior ao obtido pela Região Administrativa de São José do Rio Preto (41 pontos), à qual pertence, mas inferior ao encontrado para o estado de São Paulo (47 pontos), conforme pode ser visto na figura a seguir (SEADE, 2018).

Figura 21 Gráfico do Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS – dimensão riqueza – para Catanduva, Região Administrativa de São José do Rio Preto e Estado de São Paulo - Dimensão Escolaridade - 2008/2010/2012/2014



Fonte SEADE, 2018

Em relação a indicadores ambientais, ao se verificar aqueles empregados no Programa Município Verde Azul do Estado de São Paulo (PMVA) – enquanto caracterização e acompanhamento do território municipal; no ano de 2017, fase 3 –, que é o resultado mais recente da série, Catanduva foi classificada em 38º (de 645 municípios), com pontuação igual a 81,56 pontos. O que representa uma piora no ranking de resultados dos últimos três anos, sendo que em 2016 o município estava em 4º lugar, com 97,38 pontos, e em 2015, em 5º lugar, com 96,11 pontos. Porém, ao se analisar um período de tempo mais distante, verifica-se que os resultados se mantêm melhores do que os primeiros encontrados para esta série, sendo que: em 2014, o município estava em 178º lugar, com 68,24 pontos; em 2013 estava em 202º lugar, com 58,85 pontos; em 2012 estava em 128º lugar, com 82 pontos; e em 2011, estava em 181º lugar, com 72,78 pontos (PROGRAMA MUNICÍPIO VERDE AZUL, 2018).

É importante lembrar que o PMVA acrescenta critérios para serem cumpridos pelos municípios a cada ano avaliado, e que a grande evolução da classificação de Catanduva no Programa ocorrida em 2015 se deve principalmente à instalação da Estação de Tratamento de Esgoto e despoluição de seus corpos d'água. Fato este confirmado ao se analisar as diretivas separadamente, sendo que para o ano de 2017, fase 3, o município foi o 1º do ranking em esgoto tratado, recebendo nota 10. Os últimos resultados obtidos para as demais diretivas seguem no quadro a seguir.

Quadro 12 Resultado das Diretivas do Município Verde Azul para Catanduva no ano de 2017, fase 3

Diretiva	Nota	Ranking

Esgoto Tratado	10	1
Conselho Ambiental	9,6	4
Qualidade do Ar	7,29	54
Uso do Solo	8,52	18
Município Sustentável	8,38	27
Resíduos Sólidos	9,78	8
Biodiversidade	6,96	44
Gestão de Águas	6,34	96
Estrutura e Educação Ambiental	9,05	13
Arborização Urbana	5,64	61

Fonte: Programa Município Verde Azul, 2018.

Em relação aos resultados obtidos em Catanduva no PMVA, curioso é aquele obtido para Arborização Urbana. Neste programa estadual, a nota resultante é relativamente baixa (5,64), enquanto que ao ser consultado o site de IBGE, é acusa-se que 98,9% das vias públicas da cidade estão arborizadas. Claro que há mais critérios considerados no PMVA para Arborização Urbana do que simplesmente a arborização de vias, porém, para quem caminha pela cidade, é visível que as vias precisam urgentemente ser mais arborizadas, diferente do que é mostrado pelo IBGE. Assim, pode-se supor que indicadores monitorados por níveis de governo regionais mais próximos à unidade do município retratam melhor a realidade local e respondem mais rapidamente às políticas públicas empregadas. Isso porque o índice utilizado pelo PMVA é revisto anualmente e as políticas públicas estaduais relativas ao meio ambiente são desenhadas a partir desses resultados, assim como suas diretivas e seus critérios orientam as políticas públicas ambientais municipais.

Ainda em relação ao PMVA, ao se verificar as diretivas e os critérios exigidos para 2017, pode ser constatado um enfoque na governança das políticas públicas, neste caso, para o meio ambiente, como, por exemplo: o levantamento de dados próprios; a existência e aplicação de planos, leis e normas; a estrutura própria no organograma municipal; a alocação, treinamento e capacitação de pessoal; as ações de fiscalização e monitoramento; a articulação intermunicipal; a existência de banco de dados; a existência e atuação do Conselho Municipal com participação social; a produção e divulgação de relatórios; a captação de recursos, etc. Infelizmente, não é possível desagregar as variáveis utilizadas no PMVA para verificar os resultados individuais que a cidade alcançou em cada critério analisado.

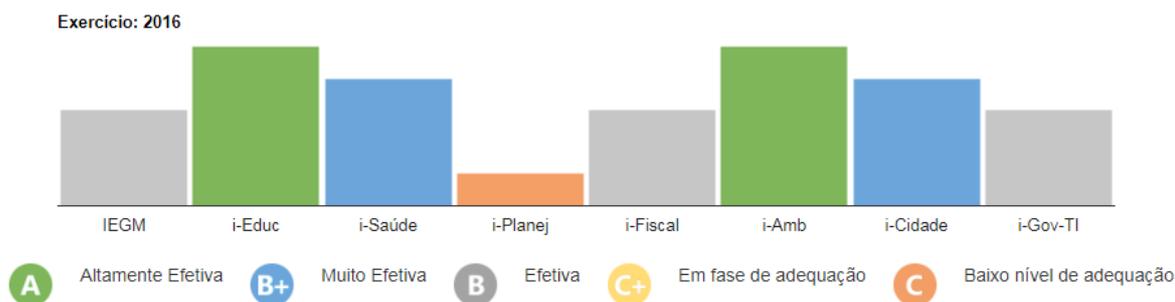
Outro índice interessante de ser analisado é o IEGM (Índice de Efetividade da Gestão Municipal), proferido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e também já

analisado nesta tese. Este índice pretende analisar o desempenho das contas públicas dos municípios paulistas, por meio de uma ação fiscalizatória do controle externo pelo Tribunal de Contas e pela sociedade; assim como orientar os municípios em sua tomada de decisões. São 644 municípios fiscalizados no Estado de São Paulo (a capital possui seu próprio Tribunal de Contas).

O IEGM é composto por sete índices setoriais relativos às temáticas: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança de tecnologia de informação. A escala de resultados se distribui em 5 faixas: A (altamente efetiva – 90% da nota máxima); B+ (muito efetiva – 75% a 89,9% da nota máxima); B (efetiva – 60% a 74,9% da nota máxima); C+ (em fase de adequação – 50% a 59,9% da nota máxima); e C (baixo nível de adequação – menor ou igual 49,9% da nota máxima).

Neste índice, em 2016 (último resultado divulgado em março de 2018), Catanduva tem o IEGM igual a “B”, mesma classificação proferida à média do estado de São Paulo e de sua Região Administrativa (São José do Rio Preto). Destaca-se o IEGM setorial como “A” em educação e meio ambiente; como “B+” em saúde e proteção dos cidadãos (apesar da queda destes resultados em relação aos anos anteriores, quando era “A”); “B” em gestão fiscal e governança de tecnologia de informação. No IEGM setorial planejamento, o resultado não é satisfatório, igual a “C” (nos anos 2016, 2015 e 2014).

Figura 22 Gráfico do IEGM, 2016 – para Catanduva



Fonte: TCESP, 2018.

De acordo com os dados do TCESP em 2016, Catanduva possuiu um resultado orçamentário negativo de R\$ -27.847 mi, sendo que sua receita foi de R\$ 398.749 mi e sua despesa de R\$ 426.597 mi. Como observação, segundo o IBGE (2018), Catanduva tem 52,4% das receitas municipais oriundas de fontes externas.

O IEGM é calculado sobre: dados governamentais e outras fontes oficiais de informação; dados oriundos de sistemas automatizados de apoio à fiscalização (TAAC – Técnicas de Auditoria Assistidas por Computador); informações levantadas a partir de

questionários preenchidos pelas prefeituras, que constituem suas variáveis componentes. Dessa forma, é possível desagregar também os índices setoriais de acordo com suas variáveis que estão disponíveis na plataforma virtual do IEGM.

Ao analisar o IEGM-Planejamento em Catanduva, que possuiu o pior resultado alcançado, é possível desagregar este índice novamente em 8 subitens. No primeiro deles, sob estrutura para planejamento, verifica-se que de 11 perguntas levantadas, 4 foram respondidas como não e 7 como sim. As respostas negativas foram relativas à existência de uma estrutura própria para o planejamento, cargos específicos para este tema, dedicação exclusiva dos servidores para este assunto e treinamento específico nesta matéria. No assunto execução do planejamento, as 2 perguntas levantadas obtiveram respostas positivas. No assunto fases de planejamento, das 6 perguntas levantadas, 2 tiveram respostas negativas, que foram: não há previsão de emendas parlamentares no orçamento e há pouco (entre 10% e 20%) previsão na lei orçamentária para abertura de créditos adicionais por decreto. No pré-planejamento (audiências públicas), das 9 perguntas, 4 obtiveram respostas negativas. Foram elas: não há coletas de sugestões pela Internet; as atas de audiências públicas não são divulgadas na Internet; na coleta pela Internet não há um glossário explicando os objetivos e contribuindo para uma linguagem mais simples e clara; não há margem para programas originários de participação popular. No pré-planejamento (diagnóstico), das 4 perguntas levantadas, 1 obteve resposta negativa, referente a se levar em conta os programas de governo da esfera federal e estadual. No pré-planejamento (solução de apoio tecnológico), das duas perguntas levantadas, 1 foi negativa, sobre a descentralização da alimentação do sistema de informação. Nos resultados e outros, as variáveis com pior desempenho forma em relação ao confronto do resultado físico alcançado pelas metas das ações e recursos financeiros utilizados; e coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações. A transparência obteve resultados positivos.

Vale lembrar que apesar do IEMG ser fortemente pautado em variáveis de governança (planejamento, levantamento de dados, prerrogativas e marcos legais, capacitação, indicadores, pessoal, etc.), há pouca ênfase quanto à participação social no desenvolvimento dos processos e, devido à própria constituição do TCESP, ele concentra sua análise sobretudo nos resultados e gestão financeira municipal, apesar de verificar o cumprimento das outras políticas públicas de acordo com a obrigatoriedade legal e diretrizes de outras pastas analisadas, como, por exemplo: saúde, educação e meio ambiente, entre outros.

Catanduva, em sua estrutura administrativa, possui uma Secretaria de Planejamento e Informática, que, nos últimos anos, tem se concentrado principalmente em dois eixos de

atuação: urbanismo e informática. Para o TCESP, esta Secretaria não é considerada enquanto estrutura própria para o planejamento, o que se deve supor que o caráter exigido por este órgão pelo estado é distinto pelo empregado pelo município. É compreensível pela dimensão e importância da governança urbana que a atividade de planejamento municipal seja concebida e executada sob uma ótica holística, envolvendo todas as pastas do organograma municipal, em todos seus aspectos (não apenas os financeiros), mas, sobretudo, no acompanhamento dos objetivos e metas propostos e na garantia da participação e do controle social pleno.

Verifica-se que os Índices, quando empregados em escala de estado ou de país, normalmente refletem superficialmente os dados levantados, em escala suficiente para construir políticas públicas para estes níveis de governo, mas frequentemente não de modo suficiente para construir e avaliar políticas públicas locais nos municípios.

Os dois índices empregados pelo Estado de São Paulo – PMVA e IEGM – são importantes instrumentos estaduais no acompanhamento e como subsídios de desenvolvimento de políticas públicas e se servem enquanto instrumento municipal de orientação de agenda de ações, além de promover a possibilidade de controle social por parte do cidadão em relação à sua cidade e região. Entretanto, é preciso instrumentos para o acompanhamento de políticas públicas municipais, no desenho e implantação daquelas que envolvem o “dia a dia” da cidade, conforme as especificidades locais e com a efetiva participação da população em todas suas fases. Isso é o que se propõe o IGS (Índice de Governança Sustentável), ao analisar os processos de governança municipal, desenvolvido nesta tese e que toma como estudo de caso Catanduva, conforme os resultados demonstrados na sequência deste trabalho.

Entretanto, antes disso, serão analisados os Planos de Governo da presente gestão (2017-2020) e da gestão anterior (2013-2016), de dois candidatos distintos, enquanto fixo municipal, sob a ótica da governança urbana.

4.1 A governança urbana em Catanduva nos Planos de Governo

Neste capítulo, são analisados os Planos de Governo para Catanduva de Geraldo Vinholi, gestão 2013-2016, e de Afonso Macchione Neto, gestão 2017-2020, enquanto fixo municipal e projeto de governo, sob a ótica das propostas que envolvem ações de governança urbana.

A Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – incidente sobre as instituições públicas e as instituições sem fins lucrativos que recebam ações e recursos públicos –, regulamenta o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Entre outras coisas, esta Lei trata da publicidade dos atos públicos, do desenvolvimento da cultura da transparência na administração pública (capacidade de governo) e do controle social da administração pública (governabilidade do sistema).

Sendo assim, a partir das eleições 2012, o TSE (Tribunal Superior Eleitoral) disponibiliza uma plataforma virtual de divulgação das candidaturas e contas eleitorais, sob o endereço eletrônico: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Neste portal, é possível qualquer cidadão consultar as informações sobre os candidatos a prefeito de sua cidade, no caso das eleições municipais. Incluem nestas informações: dados pessoais do candidato, vices/suplentes, lista de bens, certidões, propostas de governo, eleições anteriores, situação do registro do candidato e prestação de contas.

Para este trabalho, interessam-nos as propostas de governo – Plano de Governo (PG) do candidato, aqui considerado como o primeiro nível de governo da governança urbana, conforme o Triângulo de Matus. Os candidatos durante o processo eleitoral são obrigados a depositar o arquivo contendo suas propostas de gestão pública, entretanto, não há uma fiscalização institucional sobre o que foi depositado na plataforma. O arquivo contendo o PG precisa ser baixado de uma aba (propostas); ao contrário da prestação de contas que aparece detalhada e já aberta quando se acessa o candidato. Portanto, o controle das propostas depende do acesso e consulta voluntária do cidadão ao arquivo, assim como de seu acompanhamento após a eleição. Isto faz-se acreditar que são mais importantes os gastos de campanha do que as propostas do candidato para o cargo que pleiteia, caso seja eleito.

Os PGs, que interessam para esta pesquisa, dizem respeito à última e à atual administração pública municipal: Geraldo Vinholi, gestão 2013-2016, e Afonso Macchione Neto, gestão 2017-2020, como já mencionado. Para obtê-los, procurou-se os meios de acesso público à informação do TSE, no endereço eletrônico supra indicado. O candidato Geraldo Vinholi depositou um documento com uma única página, com duas frases: (1) o nome de sua coligação (Inovar, Avançar e Humanizar) e o título do que seria o documento não depositado no sistema (Plano de Governo 2013-2016). Face esta descoberta, a presente pesquisadora fez ampla procura do documento nos sites de pesquisa disponíveis na Internet sem sucesso. Por fim, esta pesquisadora entrou em contato com pessoas próximas, cujos contatos foram indicados, que poderiam auxiliar na obtenção deste plano de governo para a gestão procedida e desenvolvimento da pesquisa, entre elas assessores e

ex-secretários de governo. O documento não foi encaminhado, portanto, conclui-se que este documento não existe, ou se existe foi pouco considerado e divulgado no período de gestão do prefeito da época Geraldo Vinholi. Dessa forma, a governança urbana no período 2013–2016 ficou prejudicada desde o início desta gestão administrativa devido a esta lacuna da falta de um projeto de governo norteador, como também de não haver um instrumento disponibilizado para controle social por parte da população.

Entretanto, o candidato foi eleito e este fato não foi percebido pela população, ou imprensa ou oposição. Ou seja, como pode ser aqui constatado não há em Catanduva e supostamente no Brasil (CONTI, 2014¹⁸⁸), importância na elaboração dos planos de governo das administrações públicas.

Porém, conforme a leitura procedida nesta pesquisa, defende-se neste trabalho que o PG deve ser elaborado de forma apropriada para que haja possibilidade da atuação da governança local, com participação social no seu desenvolvimento e com possibilidade no controle social de sua implantação.

Uma vez impossibilitada do acesso do PG da administração pública de 2013-2016 (supondo que exista em algum lugar), esta pesquisa analisa o plano de governo da gestão 2017-2020. Uma primeira constatação é que o plano de governo da atual gestão não foi elaborado com participação popular, mesmo porque a participação popular raramente ocorre na elaboração deste tipo de documento no Brasil.

Vale observar que o então candidato e vencedor às eleições de 2016, Afonso Macchione Neto, possuía, na época, conhecimento precedente sobre a cidade, suas necessidades, a organização da administração pública existente e o cenário político local, por ter sido prefeito por dois mandatos recentes (2005-2008, 2009-2012). Pode-se dizer, assim, que na elaboração de seu plano de governo, o atual prefeito tinha amplo conhecimento da capacidade de gestão e da governabilidade do sistema da governança de Catanduva. Esta ideia se consolida quando, na introdução de seu PG, o candidato coloca as propostas ali traçadas como prosseguimento de conquistas já adquiridas em gestões anteriores. Como exemplos destas conquistas, o PG coloca como solucionadas as questões ambientais (aterro sanitário e tratamento de esgoto) e a readequação da malha viária. Como pontos ainda a serem solucionados, o PG propõe o desenvolvimento da questão educacional municipal na formação e aperfeiçoamento da mão-de-obra. Por fim, são objetivos deste PG: o desenvolvimento urbano e ambiental, saúde, desenvolvimento social e econômico. Todas as páginas do plano de governo (18 páginas) se encontram assinadas pelo candidato.

¹⁸⁸ José Mauricio Conti é juiz de Direito em São Paulo, professor associado da Faculdade de Direito da USP, doutor e livre-docente em Direito Financeiro pela USP.

Para cumprir os objetivos tratados na introdução, o PG se desenvolve nos seguintes temas: esporte e lazer; cultura; turismo; participação popular; saúde; educação; desenvolvimento, emprego e trabalho; assistência social; saneamento básico e meio ambiente; e obras, trânsito e planejamento urbano.

É possível perceber no PG analisado que a governança urbana aparece constantemente permeando os objetivos tratados. Pressupõe-se que isso ocorre, primeiramente, pela própria experiência prévia do candidato (atual prefeito e prefeito já em gestões anteriores) e pelo seu posicionamento preventivo que teria pouco recurso financeiro a sua disposição para concretizar as propostas de governo.

Nas propostas em geral, não há um direcionamento claro em relação aos documentos analisados, tais como a “Carta Mundial de Direito às cidades”, o “Estatuto da Cidade”, os “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)” e a “Nova Agenda Urbana”. Apesar de estes dois últimos documentos serem recentes à data das eleições e formulação do PG – respectivamente nos anos de 2015 e 2016 –, as versões anteriores da série da ONU (Objetivo do Milênio) e da série Habitat (Habitat II) também não estão mencionadas.

Para o eixo do IGS “Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas”, o atual prefeito propõe canais já reconhecidos de participação social, como o fortalecimento e legitimidade dos Conselhos Municipais e o governo itinerante nos bairros. Este último representa alguma inovação na proposta, mas que não havia sido cumprido até a data da realização da pesquisa em campo. Não há proposta ou efetivação de plataforma virtual de participação popular no desenho de políticas públicas.

Para o eixo do IGS “Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular”, no bloco “Desenho de Cenários”, são previstas ações relativas à promoção social (CRAs¹⁸⁹ itinerante), saúde (prioridade as áreas de maior vulnerabilidade) e educação (ampliação dos serviços para as populações mais pobres).

Quanto ao bloco de “Objetivos e Prioridades”, as áreas contempladas são: o esporte (transformar Catanduva em referência no esporte amador); cultura (estimular novas percepções culturais e preservar a memória comunitária); lazer (estimular o uso de parques e praças); saúde (melhorar e garantir o acesso da população à saúde); meio ambiente (recuperação de matas ciliares, ampliação de áreas verdes e conscientização da população); infraestrutura e serviços públicos (reduzir descarte inadequado de gordura, melhorar o sistema de limpeza urbana, melhorar macro e micro drenagem); habitação social (estimativa do déficit). Não há definição de metas, mesmo porque, ao se tratar do bloco “Índices e Indicadores”, aqueles contemplados no PG são relativos à saúde e à qualidade da

¹⁸⁹ CRAs - Centros de Referência de Assistência Social

água. Da mesma forma, o bloco “ação dos resultados” corre na mesma linha de pensamento do bloco anterior, ao tratar principalmente do monitoramento e da ação sobre os índices e indicadores já estabelecidos na normatização e nas políticas da esfera estadual e nacional e não propor metas, índices e indicadores sobre todos os objetivos contemplados.

Neste mesmo eixo, no bloco de “Estratégias para o alcance dos objetivos”, percebe-se que os projetos e programas previstos no PG nem sempre se articulam com o bloco anterior de “Objetivos e Prioridades”. Nisto também há uma confusão entre conteúdo e estratégias para o alcance do objetivo. Nem todos os conteúdos relatados no PG possuem planos, programas e projetos, como estratégias. E algumas das estratégias que dizem respeito ao cumprimento de políticas estaduais e/ou federais não especificam quais conteúdos contidos nestas políticas são importantes para a gestão, ou se elas são contempladas no PG apenas para cumprir prerrogativas legais e/ou políticas. É importante que haja a articulação de políticas municipais com as políticas estaduais e nacionais, entretanto, deve ficar claro qual é o conteúdo e qual o objetivo que será alcançado com isso. Assim como as estratégias muitas vezes não são desenvolvidas no PG nem se tornam programas, planos ou projetos de cidade claros para a população acompanhar sua implantação e os técnicos, dentro do organograma municipal, cumprirem as propostas de campanha do prefeito eleito. Em compensação – e até certo ponto isso é bom – o PG prevê a implantação, atualização, revisão e retomada de estratégias existentes.

Por sua vez, no eixo “Gestão de Políticas Públicas” no PG 2017-2020 para Catanduva se pode observar que o bloco “Suficiência de Meios” é mais contemplado nas propostas do que a “Alocação Institucional”, sobretudo no que diz respeito à construção de fixos municipais. Esses dois blocos acabam incidindo sobre o outro bloco “Previsão Orçamentária”. Neste último, há previsão da busca de recursos junto ao governo federal e estadual e da parceria público-privado para a implantação de novos distritos industriais. Entretanto, na maioria das vezes, não há relação direta entre as estratégias e investimentos propostos com a previsão orçamentária, apesar de aqueles de maior monta serem designados à negociação com Estado e Nação, ficando os menores investimentos propostos para que sejam arcados pelo município. Em relação aos “Conselhos Municipais”, no PG há preocupação do incentivo ao Conselho de Meio Ambiente. Já nas alterações de políticas públicas há previsão da alteração do “Plano Diretor”, que, como será visto a seguir, sofreu diversas alterações na gestão anterior.

No eixo seguinte “Processos Interativos de Gestão”, no bloco “Gestão Colaborativa de Gestão”, são previstas ações principalmente no setor esportivo junto às faculdades e às academias privadas. No bloco “Cooparticipação da Comunidade no Cumprimento da Agenda Pública”, há a previsão de fomentar eventos culturais, de incentivo à integração

entre pais e escolas, a motivação dos proprietários de terrenos nos distritos industriais a construírem, e ao apoio e fomento de entidades assistenciais, entre outros. No bloco “Capacitação de Pessoas”, há previsão de propostas no setor de educação e de saúde. No bloco “Atribuição de Responsabilidades”, como na alocação institucional há pouca previsão, ficando concentrado, sobretudo, no setor de saúde. No bloco “Articulação e Interação” há previsão de propostas de desenvolvimento de políticas envolvendo mais de uma secretaria, com a sociedade civil junto a setores de educação profissional, de adesão a programas existentes junto ao Estado e Nação. Contudo, de rede de cidades apenas em relação ao esporte amador não há previsão de propostas junto às agências. Ou seja, não há propostas regionais aprofundadas.

Por fim, o último eixo, “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)”, é o mais prejudicado no PG analisado, com poucas propostas apresentadas e com alguns blocos como formação de “Observatórios Locais” e “Processos Interativos Desempenhados pelo Observatório ou Plataforma de Informação” não contemplados. No bloco “Acompanhamento dos Resultados das Políticas Públicas”, que é ligado à existência de indicadores, as propostas se concentram no setor da saúde. No bloco “Disponibilização de Informação”, as propostas são voltadas a divulgar o Programa Empresarial da cidade e os cursos de capacitação. O bloco “Produção de Conhecimentos e Desenvolvimento de Pessoas” abrange mais setores, como, por exemplo, a retomada da publicação da Conjuntura Econômica Municipal, a ampliação da oferta de cursos superiores na cidade, ciclo de palestras que promovam a inclusão social e o cadastro da fauna e flora local. Para o bloco “Motivação para Pessoas e Agentes na Adesão de Políticas Públicas”, o PG prevê o incentivo para a prática de esportes, cultura local e desenvolvimento econômico.

Concluindo, o PG analisado e que é ativo na atual gestão de Catanduva contempla praticamente todos os indicadores, blocos e eixos do IGS, porém, de forma desorganizada e, na maioria das vezes, não correlacionada, o que poderia facilitar a implantação do PG no município e o acompanhamento social das propostas apresentadas em campanha. Os blocos mais diretamente vinculados à gestão pública, como a alocação institucional e atribuição de responsabilidade, são pouco previstos nas propostas do PG, incidindo no prejuízo da capacidade de gestão das propostas contempladas e consequente comprometimento da governabilidade do sistema no alcance dos objetivos propostos no PG.

Isto se confirma ao serem procedidas as entrevistas com os atores-chave em Catanduva. Durante as entrevistas realizadas em campo, nenhum dos entrevistados mencionou conhecer o PG, muito menos se estavam acompanhando o seu cumprimento. O

PG também não foi mencionado pelas pessoas diretamente ligadas à gestão e que possivelmente foram responsáveis pela sua elaboração.

Nos próximos itens, seguem os resultados da aplicação das entrevistas sobre as variáveis do IGS para os atores-chaves no desenvolvimento e implantação de políticas públicas municipais, complementados pela análise documental e observação de eventos.

4.2 Mapeamento de Atores e Tamanho da amostra em Catanduva

A definição do tamanho da amostra da pesquisa realizada em Catanduva é análoga à apresentada por Barlett et al (2001), utilizada também por Paiva (2016) em seu relatório científico quando da definição do número de entrevistas a ser procedido para verificação do Programa Minha Casa Minha Vida em Araraquara e São José do Rio Preto.

Essa metodologia segue o “teorema do limite central” que, de acordo com OCHOA (2017), em condições gerais, “a soma de muitas variáveis independentes se aproximam de uma distribuição normal”, possível de ser calculada pela curva de Gauss, sendo possível assim prever a probabilidade de que um fato ocorra.

Para isso, a fórmula de cálculo é:

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}{Z^2 \cdot p \cdot (1 - p) + e^2 \cdot (N - 1)}$$

Onde:

n - amostra calculada

N - população

Z - variável normal padronizada associada ao nível de confiança

p - verdadeira probabilidade do evento

e - erro amostral

A fim de facilitar o cálculo da amostra foram utilizados dois sites que disponibilizam calculadora online, que seguem essa mesma fórmula. Ambos forneceram o mesmo resultado para a presente pesquisa e os mesmos resultados das tabelas disponibilizadas no trabalho de Paiva (2016), que se utilizou de Barlett et al (2001). São eles: Santos, G. (2017) e SurveyMonkey (2017).

Dessa forma, as variáveis utilizadas para o cálculo da amostra desta pesquisa foram: a população, o nível de confiança e a margem de erro.

Como o presente trabalho trata de processos de governança urbana, a população considerada foi aquela estimada pelo IBGE em 2017, igual a 120.691 pessoas. Levando em conta que os atores entrevistados para o tema devem representar setores da sociedade e

serem selecionados principalmente aqueles já envolvidos em Conselhos Municipais gestores de políticas públicas, foi possível delimitar um nível de confiança de 90% e margem de erro de 10%. Isso resultou em uma amostra de 68 entrevistados.

Ainda quanto aos atores entrevistados, conforme já descrito na metodologia, procurou-se selecionar aqueles que estivessem representando os setores relacionados no Art. 23 do Regimento da 6ª Conferência Nacional das Cidades, por meio, em especial, dos nomes dispostos nos Conselhos Municipais de políticas públicas, sejam eles eleitos ou indicados por seus pares. Como esta pesquisa trata, sobretudo, dos aspectos físico-territoriais urbanos, foram consultados os membros dos Conselhos considerados atuantes no Município e gestores de fundos financeiros vinculados a políticas públicas, são eles: Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) instituído pelo Plano Diretor Participativo da Cidade (LC nº 0355/2006); Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMMA), cuja composição de caráter paritário é a LC nº 5.040/2010; e Conselho Diretor do Prodeica - Projeto para o Desenvolvimento Industrial de Catanduva (LC nº 0827/ 2.016). Este último não vinculado diretamente a um Fundo, mas expressivamente ao desenvolvimento urbano, uma vez que pela lei lhe é permitido conceder benefícios fiscais, como isenção de: IPTU, ISSQN, Taxa para Licença para Localização e Taxa para Licença de Funcionamento, assim como alienar imóveis.

Completando a amostra das entrevistas, foram selecionadas pessoas que não estão diretamente vinculadas a Conselhos, mas que participam na implantação de políticas públicas como: técnicos municipais vinculados ao controle urbanístico (aprovação e fiscalização de obras); diretores de entidades acadêmicas; pessoas que se manifestaram em processos sobre políticas públicas físicas territoriais, nos últimos três anos, enquanto representantes setoriais.

Nisto o resultado dos percentuais de pessoas entrevistadas enquanto representantes de seus segmentos foi bastante semelhante ao estabelecido pelo Ministério das Cidades para a 6ª Conferência Nacional das Cidades, como demonstrado no Quadro a seguir. A pequena diferença encontrada pode ser atribuída a diversos motivos, tais como a composição dos Conselhos Municipais e as formas de organização da sociedade (devido ao porte municipal e características locais) serem diferentes daquela proposta pelo Ministério das Cidades.

Quadro 13 Composição da representatividade das pessoas entrevistadas por segmento em comparação ao exigido pelo Ministério das Cidades para a 6ª Conferência Nacional das Cidades em 2016

	Percentual de Representatividade	
	6ª Conferência Nacional das Cidades	Entrevistas
Tamanho da amostra	100%	100%
I - gestores, administradores públicos e legislativos - federais, estaduais, municipais e distritais	42,3%	46%
II - movimentos populares	26,7%	21%
III - trabalhadores, por suas entidades sindicais	9,9%	4%
IV - empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano	9,9%	13%
V - entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais	7%	12%
VI – Organizações Não Governamentais com atuação na área do Desenvolvimento Urbano	4,2%	4%

Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016; Autora, 2017

A viabilização das entrevistas, sobretudo em relação aos Conselhos Municipais, se deu pela facilitação da Prefeitura a seus membros, informando da pesquisa anteriormente ao contato realizado. Todas as entrevistas foram presenciais, realizadas por esta pesquisadora, marcadas via telefone e depois pelo deslocamento da pesquisadora ao local indicado pelo entrevistado. Por três vezes as pessoas preferiram ir até onde estava a pesquisadora.

Já no início da entrevista, eram esclarecidos o objeto da pesquisa, objetivos e o porquê a pessoa havia sido selecionada, assim como era apresentado o TCLE (Termo de Consentimento Livre e Esclarecido) – ver Apêndice 4 –, deixando que o entrevistado se sentisse à vontade para decidir se gostaria ou não de se submeter ao questionário, de modo a assegurar o anonimato das respostas. Das pessoas procuradas, a grande maioria

concordou em colaborar com a pesquisa, apenas duas pessoas se recusaram a responder e duas pessoas postergaram as respostas, acabando por não serem consideradas.

O período das entrevistas ocorreu nos meses de setembro e outubro de 2017. Algumas pessoas preferiram, após a explicação das partes, por responder o questionário em outro momento e entregar em seguida. Muitas pessoas preferiram responder já no momento do contato para esclarecimento de possíveis dúvidas. Durante estas entrevistas, algumas pessoas se atinham ao roteiro proposto no questionário e outras se expandiam em processar sua opinião, sobretudo com relação às alterações no Plano Diretor, ocorridas na gestão anterior, e às políticas que estavam em debate na época como, por exemplo: incentivos para novos empreendimentos e repasse do lixo da cobrança do lixo para a SAEC (Superintendência de Água e Esgoto de Catanduva).

4.3. Perfil dos Entrevistados

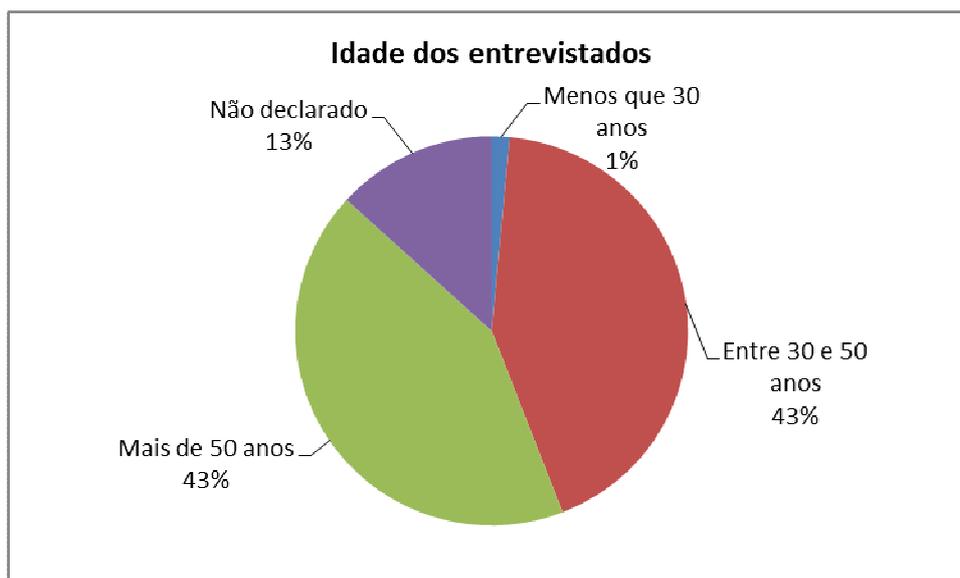
No questionário aplicado, antes de verificar as variáveis pretendidas para o IGS, procurou-se identificar o perfil dos entrevistados selecionados por meio de identificação prévia. Vale lembrar que a seleção das pessoas entrevistadas ocorreu principalmente devido a sua participação em Conselhos Municipais de políticas públicas e seu envolvimento no acompanhamento e implantação destas. Ou seja, face o interesse (motivação) da pessoa em estar envolvida nas políticas públicas. Sendo assim, seguem os resultados alcançados.

A maior parte dos entrevistados residem em Catanduva há mais de 5 anos (97%) e possuem mais de 30 anos de idade. Conforme os resultados, é igual o percentual de pessoas entre 30 e 50 anos (43%) e com mais de 50 anos (43%). Poucas pessoas com menos de 30 anos de idade em Catanduva se envolvem com políticas públicas.

Figura 23 Gráfico do tempo de residência dos entrevistados em Catanduva.

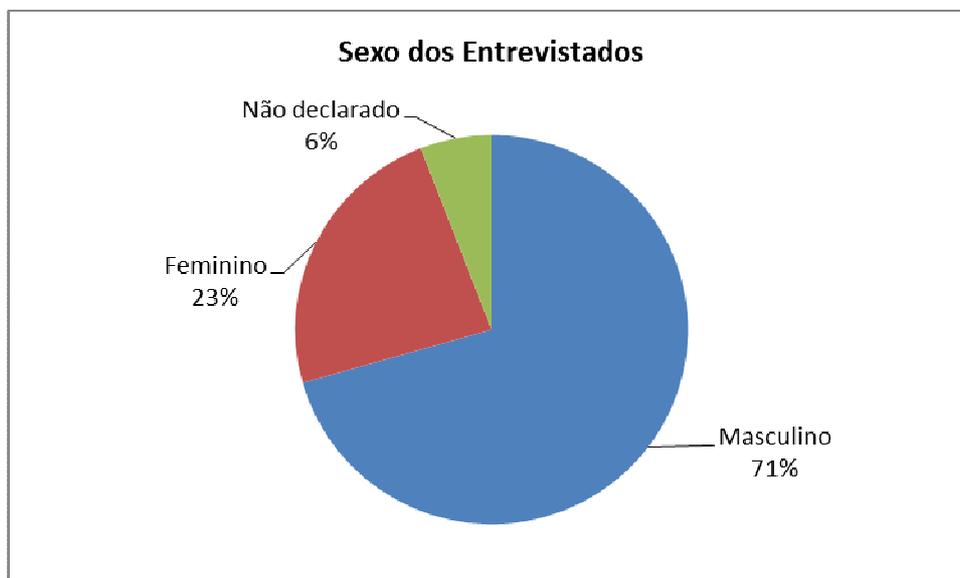


Fonte: Autora, 2019.

Figura 24 Gráfico da idade dos entrevistados em Catanduva

Fonte: Autora, 2019.

Nesse mesmo sentido, também poucas mulheres se envolvem com políticas públicas na cidade ou atuam nelas. Apesar de o levantamento censitário acusar que, em 2010, as mulheres eram 51,44% da população em Catanduva, das pessoas entrevistadas, apenas 23% eram mulheres.

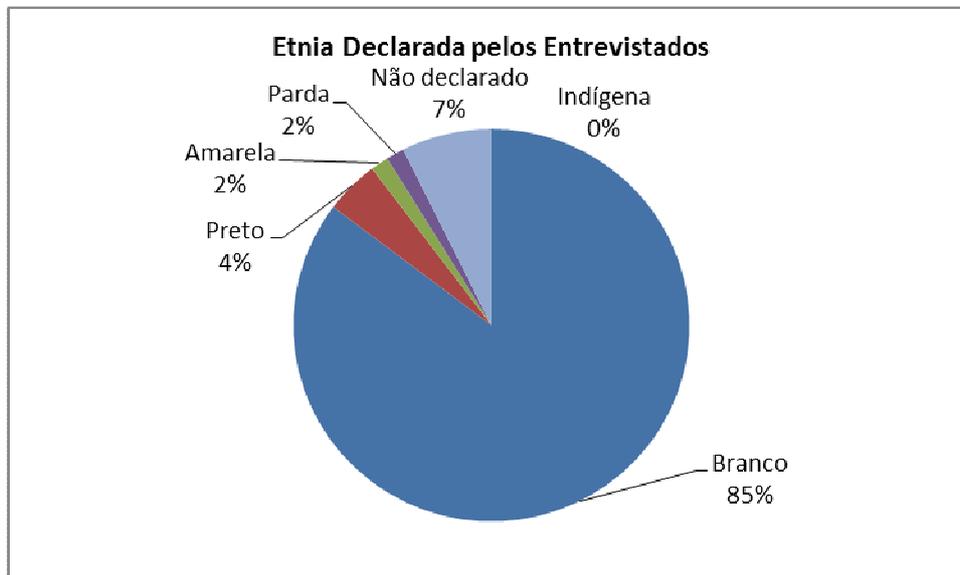
Figura 25 Gráfico do sexo dos entrevistados em Catanduva

Fonte: Autora, 2019.

Da mesma forma, é menor a representação de pessoas de etnia parda (2%) em políticas públicas na cidade do que aquela levantada pelo IBGE (19%) na contagem

censitária de 2010. As pessoas de etnia negra coincidem: 4% dos entrevistados e 3,9% no levantamento do IBGE.

Figura 26 Gráfico da etnia dos entrevistados em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Assim como chama a atenção o grau de instrução dos entrevistados, quando 81% deles possuíam ensino superior completo, muito maior do que o percentual encontrado para a população municipal em 2010 pelo IBGE (14,86%). Nesta amostra, 10% possuíam ensino secundário (pelo IBGE 39,98%) e 5% ensino primário (pelo IBGE 56,48%). Até certo ponto, é natural que haja essa dissonância, uma vez que 46% dos entrevistados provinham do setor público municipal e o diploma de ensino superior representa um aumento salarial, conforme o Plano de Carreira de Catanduva. Nesse sentido, pode-se igualmente constatar que os profissionais que trabalham no controle urbanístico da cidade (aprovação e fiscalização) complementam sua renda no desenvolvimento de projetos particulares, para os quais necessitam do título de arquiteto ou engenheiro.

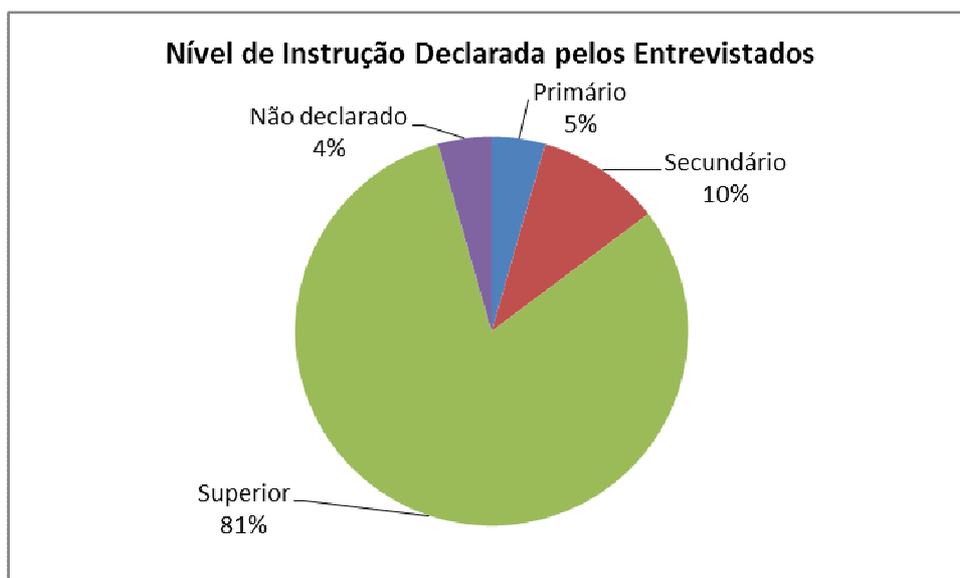
Quanto ao setor privado, dos Conselhos analisados, apenas o CMDU possui membros eleitos entre seus pares para a sociedade civil, com representação de movimentos populares e territórios urbanos. Nos demais Conselhos analisados (COMMA e PRODEICA), também a sociedade civil é indicada pelos segmentos, e normalmente isso ocorre para as pessoas que possuem cargos mais elevados e são consideradas mais capacitadas tecnicamente, o que constantemente envolve a existência de uma graduação superior.

Nisto, percebe-se outra questão que deve ser abordada, ou seja, o preconceito e a desconfiança em representantes civis para políticas públicas que não possuam diploma

universitário e que sejam provenientes de movimentos populares. Mesmo no CMDU na época da pesquisa estava sendo celebrado entre os técnicos municipais que este Conselho havia sido constituído por pessoas tecnicamente mais preparadas, sobretudo por arquitetos e engenheiros. Preconceito e desconfiança já constatados na pesquisa de Santoro (2012) quando descreve as entrevistas a técnico municipais de Catanduva sobre a participação social no Plano Diretor da cidade.

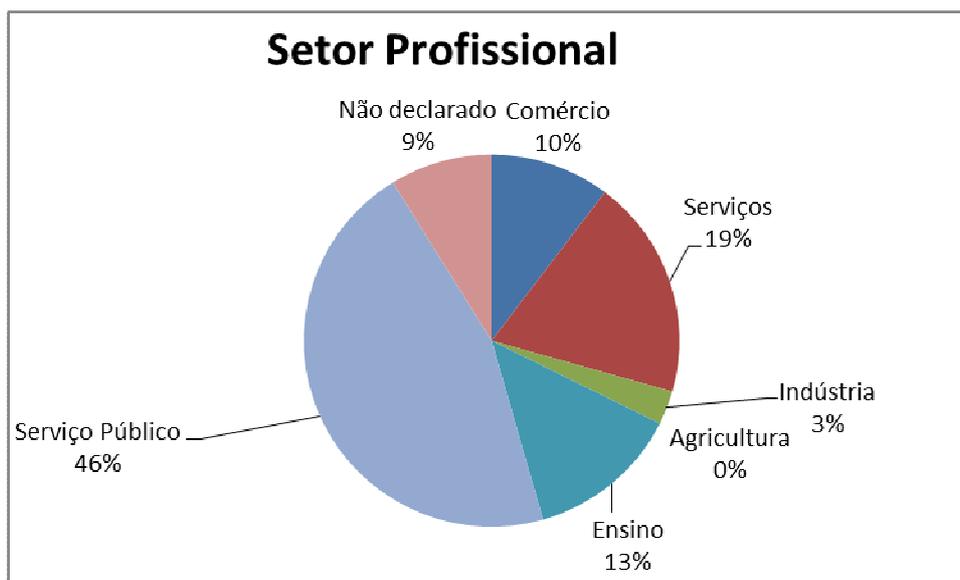
Ou seja, qual é o peso da representatividade social da população em políticas públicas, versos a capacidade técnica das pessoas de assumir processos decisórios de desenvolvimento urbano? Será uma questão de empoderamento ou de interesse? Esta última pergunta pode ser extrapolada também para se explicar a baixa representatividade feminina nos processos.

Figura 27 Gráfico do nível de instrução dos entrevistados em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Das pessoas entrevistadas e que não estão empregadas no setor público, a maior parte atua profissionalmente no setor de serviços (19%), depois de ensino (13%) e comércio (3%). Poucas pessoas atuam no setor industrial (3%) e nenhuma assinalou atuar na agricultura, a despeito de ter sido envolvido na pesquisa o Conselho Municipal de Meio Ambiente. Apesar disso, pode-se identificar na pesquisa pessoas entrevistadas que trabalham no poder público e exercem suas funções sobre o setor agropastoril, como CATI (Coordenadoria de Assistência Técnica Integral) da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo e Sindicato Rural.

Figura 28 Gráfico do setor profissional dos entrevistados em Catanduva

Fonte: Autora, 2019.

Mais uma vez, devido às entrevistas terem sido presenciais, é possível observar algumas das principais motivações dos entrevistados na participação das políticas públicas, sobretudo no CMDU. São elas: atribuição profissional de técnicos, cargos de confiança e políticos eleitos, responsáveis em implantar as políticas no setor público em seus três poderes (executivo, legislativo e judiciário); interesses pessoais de profissionais no ramo imobiliário e da construção civil; interesses políticos de pessoas que pleiteiam cargos eletivos como os de vereador e até mesmo de prefeito; interesses de grupo, como os do serviço e comércio, representantes de associações profissionais e de clubes de serviço (Rotary, Lions e Maçonaria); cidadania e interesse pela cidade; e curiosidade e vaidade pessoal em fazer parte de um grupo que possui poder de decisão, entre outros. Ou seja, a motivação é diversa, algumas nobres e outras nem tanto. De todo modo, há processos de participação social e, conforme depoimento dos gestores, os participantes dos Conselhos acabam por se capacitar nos problemas urbanos e desenvolver, até certo ponto, cidadania e subjetividade.

Prosseguindo a análise do perfil dos entrevistados, conforme declarado na pesquisa, 31% destes são autônomos e a maioria, ao contrário do levantamento censitário do IBGE encontrado para a cidade, tem renda maior do que 6 salários mínimos (46%). Apenas 9% dos entrevistados possuem renda menor do que 3 salários mínimos, renda média acusada para a cidade de acordo com o levantamento censitário do IBGE para o ano 2010. Em relação à renda, há o fato de que apenas o CMDU possui representação de movimentos

populares e territoriais eleitos por seus pares, pois os outros conselhos são compostos por membros indicados pelos segmentos.

Figura 29 Gráfico do vínculo empregatício dos entrevistados em Catanduva

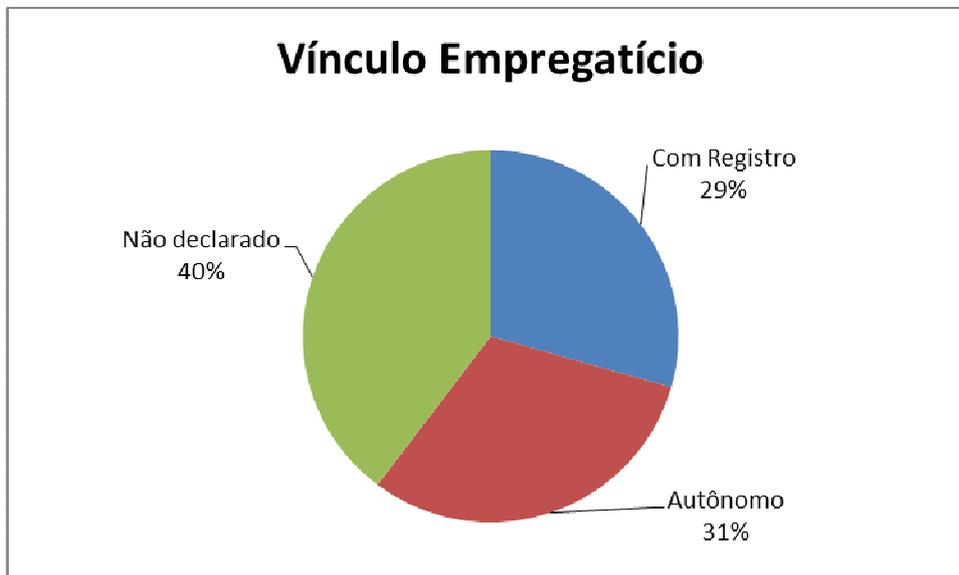
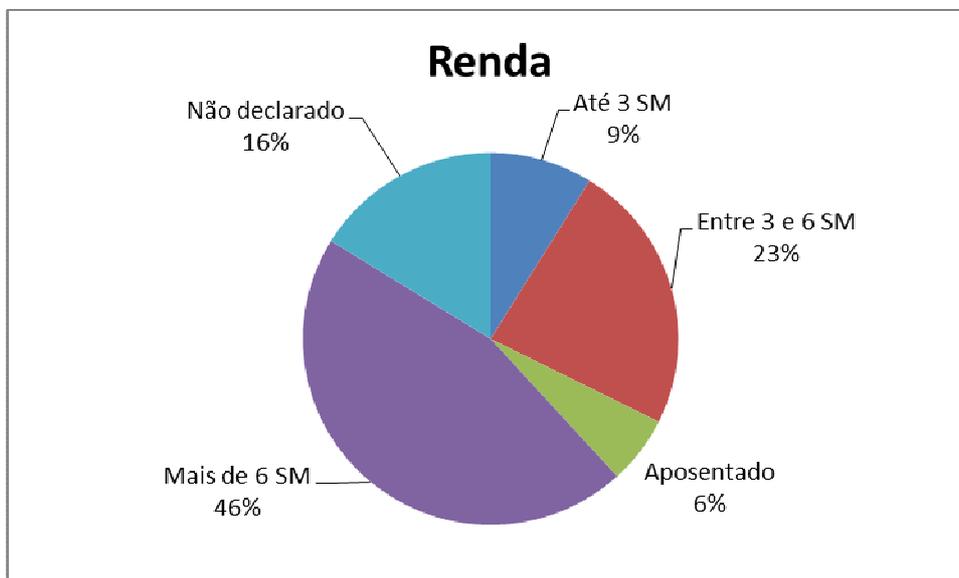


Figura Fonte: Autora, 2019.

Figura 30 Gráfico da renda dos entrevistados no Município

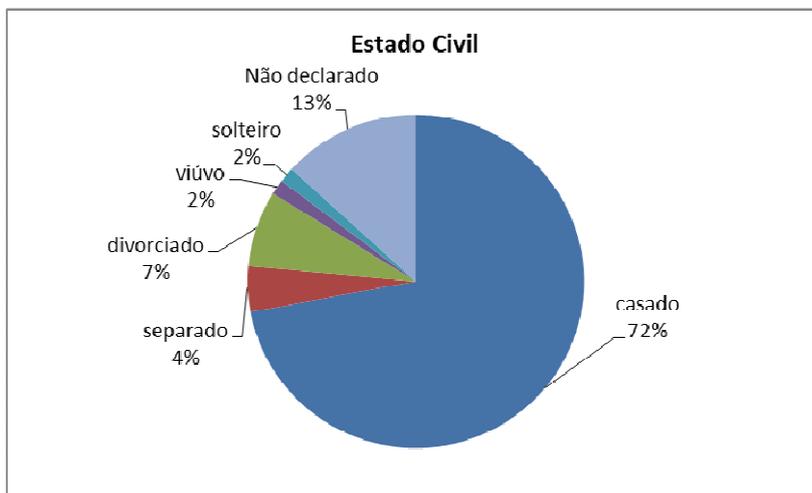


Fonte: Autora, 2019.

A grande maioria dos entrevistados é casada (72%), se locomove por carro ou moto (82%) e mora a mais de 10 quadras de seu trabalho (72%). Este perfil de pessoas envolvidas com políticas públicas de desenvolvimento urbano talvez faça com que as políticas de mobilidade como o deslocamento a pé ou de transporte coletivo não possuam a

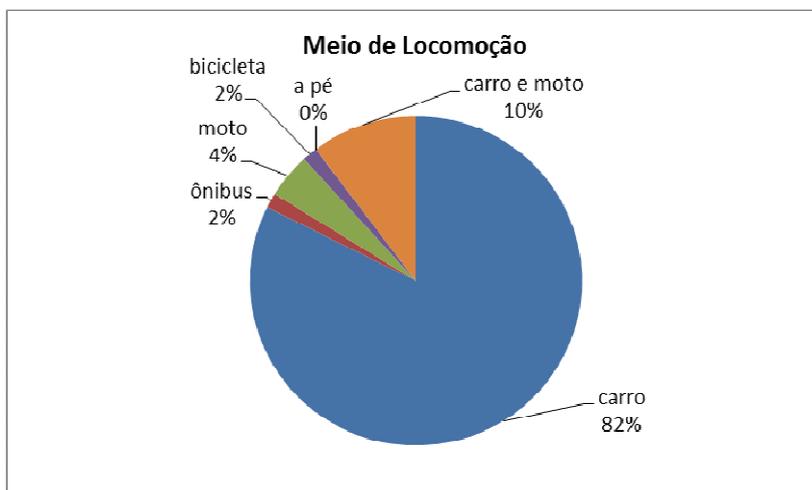
prioridade merecida. Assim como não sejam percebidos como importantes os conceitos de “cidade compacta” e da formação de centralidades urbanas que promovam a proximidade entre trabalho e emprego.

Figura 31 Gráfico do estado civil dos entrevistados em Catanduva

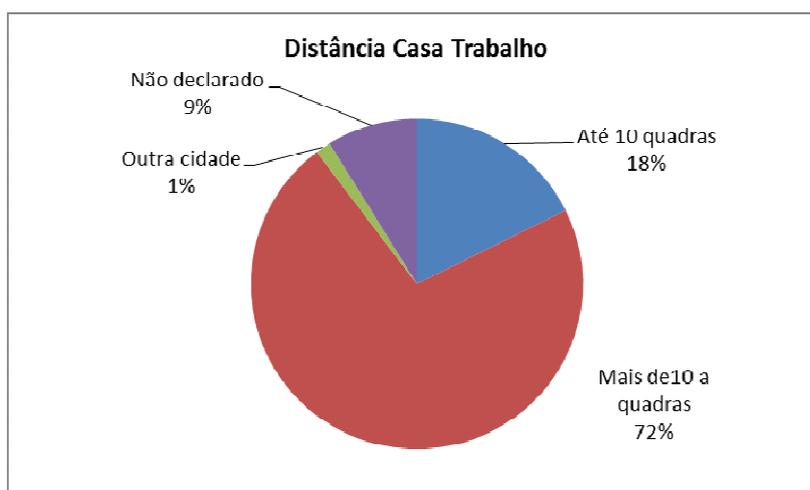


Fonte: Autora, 2019.

Figura 32 Gráfico do meio de locomoção dos entrevistados em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Figura 33 Gráfico da distância do trabalho dos entrevistados em Catanduva

Fonte: Autora, 2019.

Logo, é possível ensaiar a Matriz Influência-Interesse das pessoas entrevistadas que estão envolvidas com políticas públicas em Catanduva, conforme o quadro a seguir. Vide que a participação em Conselhos normalmente segue a motivação pelo alto interesse, a não ser que haja a indicação das partes para a pessoa ser membro de determinado Conselho, o que faz com que ela seja pouco motivada na participação e atuação da política pública. Por vezes, essa indicação pode ser vista como necessária devido à alta influência do indivíduo na viabilização da política pública. Por isso, no quadro a seguir, alguns representantes setoriais são repetidos no campo de pouco interesse e alto interesse, mas ambos com alta influência.

Por fim, as pessoas envolvidas em políticas públicas, em especial em Conselhos Municipais, devem possuir alto interesse no fato e, quando for o caso, alta influência. Entretanto, ações devem ser tomadas para “não desequilibrar” a balança de representatividade social e cultural. Os Conselhos que possuem seus membros eleitos respondem melhor a essa representatividade do que aqueles em que seus membros são indicados. De maneira complementar, é dever da gestão capacitar e envolver os conselheiros, a fim de que possam ser desenvolvidas a cidadania e subjetividade em prol da coletividade e do equilíbrio ambiental; bem como o empoderamento dos atores envolvidos, principalmente daqueles com desvantagens sociais e técnicas. Sobre este último aspecto, inclusive, sempre deve ser cogitada a possibilidade de assessoria técnica que permita aos conselheiros respaldar suas tomadas de decisão.

Quadro 14 Matriz Influência-Interesse no mapeamento dos atores de políticas públicas em Catanduva, SP

	Baixa Influência	Alta Influência
Baixo Interesse	<ul style="list-style-type: none"> - População em geral não envolvida diretamente com determinada política pública <p style="text-align: center;">Grupo de atores de menor prioridade</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Representantes de clubes de serviço - Técnicos municipais com cargos comissionados - Representantes do legislativo e do judiciário - Políticos em mandato eletivo – prefeito e vereadores <p style="text-align: center;">Grupo de atores úteis para formulação, opinião e intermediação</p>
Alto Interesse	<ul style="list-style-type: none"> - População envolvida com a política pública - Presidentes de bairro - Representantes territoriais - Representantes de sindicatos - Técnicos municipais responsáveis pela implantação das políticas públicas - Pessoas com interesses políticos <p style="text-align: center;">Grupo de atores de grande importância, não obstante necessitem apoio ou “empoderamento”</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Agentes imobiliários e da construção civil - Representantes de associações de classe - Representantes de clubes de serviço - Técnicos municipais com cargos comissionados - Representantes do legislativo e do judiciário - Políticos em mandato eletivo – prefeito e vereadores <p style="text-align: center;">Grupo de atores mais crítico ou importante</p>

Fonte: UNCHS Habitat adaptada por Rocha (2016), traduzida e adaptada pela autora para Catanduva, SP.

Ao contrário do que muitos supõem, também foram percebidas durante as entrevistas pessoas com aparentes vantagens sociais e de influência que desconheciam os elementos da atuação do Conselho do qual faziam parte, como, por exemplo, do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. Nesta mesma categoria, houve pessoas que não tinham sequer ideia (ou interesse) sobre os instrumentos de gestão pública, interessando apenas a voz ativa nos processos que porventura lhe convinham, afirmando que os instrumentos eram de inteira responsabilidade do poder público municipal.

Por outro lado, é fato, em Catanduva poder público e sociedade não se atentam institucionalmente a processos inovadores de governança urbana. Sendo que, na maioria das vezes, os procedimentos são tradicionais e obsoletos, sem inovação social, no máximo com a participação social quando requerido por lei, o que afirma e promove a participação

pontual dos membros dos Conselhos Municipais, com pouco comprometimento e controle social sobre resultados. Vê-se que essas práticas ocorrem não só pela repetição de processos conservadores de gestão, mas também pelo desconhecimento dos processos de governança e pelo trabalho que requer para o executivo em promovê-los. Talvez, seguindo os resultados do IEGM do TCSP, seja tempo de Catanduva retornar o setor de Planejamento enquanto órgão centralizador e condutor das políticas públicas. Todavia, aqui se propõe não apenas com o enfoque de sua sustentabilidade financeira, mas, sim, da efetividade dos processos de governança como um todo, conforme as variáveis do IGS desta tese.

Paralelo a isto, convidada ou não, a sociedade se manifesta sobre as políticas públicas apresentadas pelo executivo e legislativo por meio de seus canais de influência, interferindo na viabilidade de aprovação e implantação destas. Estas manifestações, na maioria das vezes, ocorrem com pouca informação sobre objetivos, metas e indicadores pretendidos pela política proposta, assim como com a voz que cada pessoa ou grupo possui dentro da casa do legislativo, promotoria pública e imprensa. No entanto, constantemente sobre hipóteses, uma vez que essas pessoas ou grupos não participaram do desenho da política e têm pouca informação sobre a realidade municipal.

Exemplo disso pode ser verificado em políticas públicas debatidas na época de pesquisa, tais como: a cobrança de IPTU em novos loteamentos, a transferência da responsabilidade da cobrança da taxa de lixo para a SAEC e a isenção temporária do ISS para novos empreendimentos. Todas essas políticas de iniciativa do poder executivo foram barradas pelo legislativo por meio de suposições de resultados subjetivos (supostos por ambas as partes, quem defendia e quem era contra a política) e sob a pressão de grupos de interesse.

Foi possível constatar no período da pesquisa, por meio dos veículos de comunicação local e na manifestação dos entrevistados, que nem sempre os grupos de interesse se expõem como opositores ou defensores da política pública apresentada pelo executivo, mas frequentemente exercem pressão para que a Casa Legislativa atue sobre seus interesses na intermediação da aprovação ou não da política pública proposta.

Este fato já foi constatado na época da elaboração do Plano Diretor de 2006, que, apesar de sua ampla divulgação na mídia local e convite formal a sociedade civil organizada, possuiu pouca representatividade em sua participação social. Assim como poucos vereadores acompanharam o processo. Um vereador¹⁹⁰ entrevistado por Santoro

¹⁹⁰ De acordo com Santoro (2012), o vereador entrevistado é engenheiro e advogado. A época da entrevista, estava no seu 4º mandato, possuía uma agência de empregos na cidade e agenciava a venda de lotes populares. Atualmente, o vereador está no seu 6º mandato.

(2012) justificou a sua ausência no processo como todo devido a considerar a “Câmara como funil” e ser nela o lugar onde o Plano deveria ser debatido e elaborado. Para ele, os outros vereadores não estavam qualificados para a discussão do Plano, por isso não participaram. Entretanto, como confirma Santoro, as emendas apresentadas ao projeto de lei inicial não foram debatidas no legislativo e não tiveram participação social em sua elaboração.

Outro fato que pode ser citado é a pressão de grupos de interesse sob o legislativo municipal, em detrimento dos Conselhos de políticas públicas com participação da sociedade civil. Exemplo disso foi a manifestação na Câmara de Vereadores do presidente do Sindicato do Comércio Varejista de Catanduva (Sincomércio), que rebateu veementemente a proposta do executivo para benefícios fiscais para novos empreendimentos na cidade. Uma das alegações que o sindicalista expõe – e argumentou quando entrevistado durante esta pesquisa – é o fato dele, apesar de ser membro do Conselho que discutiria esta política, que é o PRODEICA (Projeto para o Desenvolvimento Industrial de Catanduva), cujos membros são indicados pelo prefeito (Decreto Municipal nº 7.067, de 16 de fevereiro de 2017), não ter participado da sua construção. Isso porque, na reunião do PRODEICA, em que a política de isenção fiscal foi discutida, ele estava ausente e, segundo o sindicalista, a convocação desta reunião não veio acompanhada da pauta, o que possibilitaria que ele reagendasse seus compromissos para participar da reunião ou enviasse um representante. Como resultado, a política não foi votada na Câmara de Vereadores e os membros do Prodeica foram destituídos por meio do Decreto Municipal nº 7.274, de 05 de dezembro de 2017, atendendo pedido de desvinculação do sindicalista no processo administrativo nº 47.139/2017. Ou seja, este ato comprovou que a arena pública de discussão na cidade não estava no Conselho, mesmo porque os procedimentos de governança não foram estabelecidos, mas na Câmara de Vereadores.

Entretanto, a desarticulação de conselhos de políticas públicas não acontece de forma tão simples em relação ao CMDU ou ao COMMA por estarem relacionados a dispositivos legais regulamentados pela legislação federal. Isso faz a exigência da anuência desses conselhos para a aprovação e alteração de políticas públicas. No CMDU, os representantes da sociedade civil são eleitos durante audiência pública. De acordo com um dos entrevistados desta pesquisa, empreendedores e agentes do setor imobiliário mobilizaram funcionários e aliados no voto e ocupação de vagas no Conselho durante sua composição em 2017. Fato relativamente comprovado durante as entrevistas quando vários membros do CMDU eram entrevistados numa mesma construtora ou gabinete de vereador. Assim como outros membros não conseguiram explicar o motivo de sua participação neste Conselho.

O próximo item abordará a impressão dos entrevistados sobre a atuação da gestão pública em Catanduva.

4.4 Impressão dos Entrevistados sobre a Gestão em Catanduva

Antes da aplicação das variáveis do IGS e após o perfil socioeconômico do entrevistado, o questionário aplicado na pesquisa abordou uma série de questões sobre as impressões gerais das pessoas em relação à gestão municipal (ver Apêndice 3).

Defende-se aqui que a impressão sobre alguma coisa, ao não se estabelecer variáveis e ao desconhecer dados, é sempre relativa. Mesmo porque pessoas/grupos desconhecem exatamente o que querem; como deveria ser sua participação efetiva no processo de gestão, o que foi percebido também durante a pesquisa. Nesse mesmo sentido, a participação das pessoas necessita de limites acordados entre as partes. Nem sempre os interesses se fazem em prol do bem-estar coletivo, como Milton Santos identificou e já foi abordado sobre isto nos capítulos anteriores deste trabalho, as benesses provindas da ação pública muitas vezes são apropriadas de forma privada. Também nos capítulos anteriores foi citada Rolnik, quando fala que frequentemente membros de Conselhos Municipais acabam em suas decisões seguindo a lógica do mercado, ou mesmo sendo financiados por ele.

Assim como, por vezes, o interesse na participação social é motivado simplesmente pelo interesse político-partidário, pela simples disputa do poder; e, quem sabe, anulação ou redução da governabilidade do gestor eleito. A autora já participou da organização de diversas Conferências Municipais da Cidade, das séries promovidas pelo Ministério das Cidades, mas uma delas chamou a atenção quanto à perversidade dos fatos e o descrédito do mérito da igual possibilidade da participação social para todos. Foi na Quinta Conferência Municipal da Cidade, em 2013, em São José do Rio Preto, quando a autora estava ocupando o cargo de assessora de planejamento da Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico. Nesta Conferência, um dos grupos que representavam a sociedade civil organizada articulou para que houvesse um prazo e um número limite de inscrições disponibilizadas para o evento. O que ocorreu é que o grupo deu conta de inscrever maciçamente seus pares, esgotando rapidamente as inscrições e impossibilitando a voz daqueles que não tiveram esta possibilidade, ou de sua eleição como delegados e poderem participar da etapa estadual. Regras estas contrárias àquilo o que era pregado pelo Ministério das Cidades. Como o grupo que promoveu esta articulação era oponente político

do prefeito eleito na época – que oferecia uma resistência grande à participação popular e se dispôs a apoiar o evento com relutância, além de ser restrita e não aberta a arena de debates –, o modo como foi conduzido o evento comprometeu novas formas de participação social. Ou seja, trouxe prejuízos para um início de governança urbana participativa.

Figura 34 Print Screen na tela de chamada para participação da 5ª Conferência das Cidades em São José do Rio Preto em 2013

**Inscrições para 5ª Conferência das Cidades
vão até dia 19/04**

Estão abertas até o próximo dia 19/04 as inscrições para a 5ª edição da Conferência Municipal das Cidades, que será realizada no próximo dia 27/4. O evento é promovido pela Prefeitura de São José do Rio Preto, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação, em parceria da Caixa Econômica Federal

10 de Abril de 2013

Estão abertas até o próximo dia 19/04 as inscrições para a 5ª edição da Conferência Municipal das Cidades, que será realizada no próximo dia 27/4. O evento é promovido pela Prefeitura de São José do Rio Preto, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação, em parceria da Caixa Econômica Federal e governo federal.

Os interessados em participar poderão se inscrever gratuitamente por meio do Portal do Cidadão, no endereço www.riopreto.sp.gov.br, clicando no logo da Conferência. O evento será realizado no auditório da Unorp, das 8 às 18 horas.

A Conferência Municipal terá por finalidade discutir sobre a temática proposta pela 5ª Conferência Nacional e Estadual das Cidades: "Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana já".

O objetivo do evento também é reafirmar e fortalecer a participação comunitária na discussão do processo de desenvolvimento do Município, eleger os Delegados que irão representar o Município na 5ª Conferência Estadual das Cidades e aprovar o Regimento da Conferência Municipal de São José do Rio Preto.

O evento é a primeira etapa da Conferência das Cidades que possui ainda fase estadual e nacional. Nela são eleitos delegados que representam o município na fase estadual.

Fonte: Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto. Disponível em: <http://www2.riopreto.sp.gov.br/blog/index.php/13647/>. Acesso em: 20 out. 2017.

Enfim, não é pretensão desta tese aprofundar as teorias político-partidárias e disputas de classes pelo poder, mas, sim, alertar como elas podem interferir no bom desempenho da governança urbana e propor um instrumento que permita a inclusão e empoderamento das pessoas em suas capacidades, possibilitando o equilíbrio técnico social das pessoas na arena de debates.

Retornando ao caso de Catanduva e às cinco questões gerais aplicadas no questionário antes das variáveis do IGS, sobre a impressão dos entrevistados quanto à participação social em políticas públicas, sem o detalhamento dos processos propostos para o IGS.

As questões eram respondidas seguindo a mesma metodologia aplicada para o IGC, numa possibilidade de 5 respostas, variando entre: muito bom, bom, regular, ruim, muito

ruim e não se aplica. Da mesma forma que, para o IGS, foi aplicada uma nota de 5 a 0, sendo 5 a melhor resposta e 0 a resposta não se aplica.

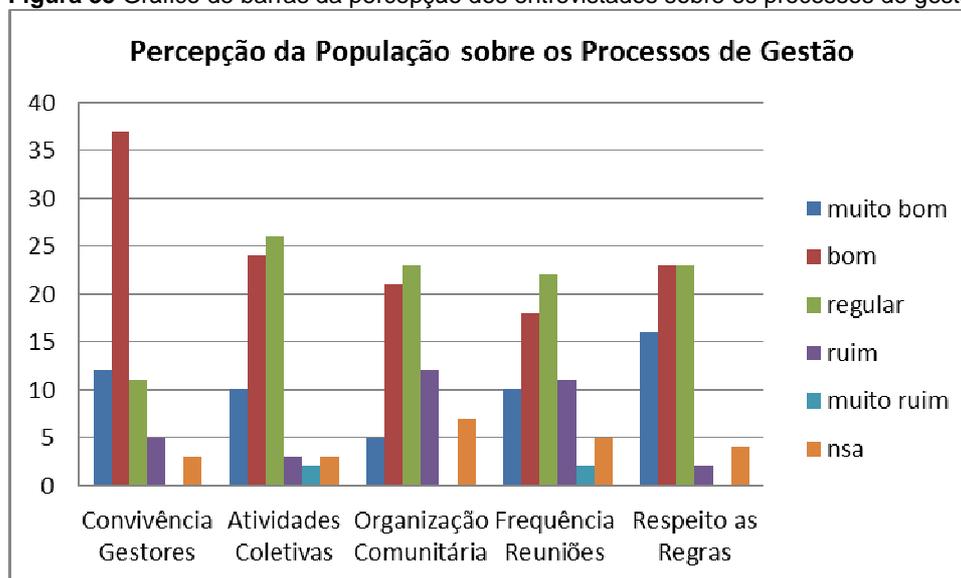
Como resultado, na média simples das três questões propostas, obteve-se a nota 2,24, que não chega a metade do melhor resultado, 5. Entretanto, observa-se que as piores notas foram em relação à efetiva participação da população. A frequência de reuniões (de responsabilidade principalmente do executivo) e a organização comunitária (de responsabilidade principalmente da sociedade civil quanto a sua capacidade de articulação e mobilização).

Quadro 15 Resultado total e desagregado por Eixo da percepção dos entrevistados sobre o processo de gestão em Catanduva

Percepção	Conceito
Convivência Gestores	2,455882353
Atividades Coletivas	2,264705882
Organização Comunitária	2,058823529
Frequência Reuniões	2,029411765
Respeito as Regras	2,411764706
Média simples da percepção da População sobre os Processos de Gestão	2,244117647

Fonte: Autora, 2019.

Figura 35 Gráfico de barras da percepção dos entrevistados sobre os processos de gestão em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Porém, ao examinar os resultados qualitativamente, através dos conceitos, eles não são alarmantes. Isso porque os insatisfeitos se concentram principalmente no conceito “regular”, o que não é nem bom, nem ruim. Poucos entrevistados responderam como “ruim” ou “muito ruim” às questões propostas.

4.5 Resultados da Pesquisa do IGS em Catanduva

Acredita-se, nesta pesquisa, que a gestão democrática das cidades com participação social pela institucionalização de processos promova a governança urbana em sua totalidade, na tomada de decisão e no acompanhamento das políticas públicas.

Como já discorrido neste documento, as variáveis selecionadas para comporem o IGS têm como base o material estudado na pesquisa e sua metodologia é explicada no Capítulo 3. Por meio da aplicação do IGS, pretende-se tornar menos abstrata a avaliação da governança urbana, assim como suas variáveis se prestarem também como orientação no desenvolvimento e ganho cultural do município, possibilitando o acompanhamento das políticas públicas pela sociedade.

Da mesma forma que os índices estudados no Capítulo 2 apresentam uma avaliação composta pela situação de variáveis selecionadas, a intenção é que o IGS se valha da mesma estratégia, em que, primeiramente, é possível ter uma visão geral dos fatos, desagregando para a visão individual de eixos, bloco e indicadores sempre que for necessário. Por exemplo, na verificação do desempenho individual de variáveis selecionadas para um determinado eixo que não tenha tido bons resultados de avaliação.

Em Catanduva, o IGS geral, calculado a partir das entrevistas procedidas nos meses de setembro e outubro de 2017 a atores sociais participantes de políticas públicas locais, obteve nota 2,75, superior ao resultado obtido na mesma entrevista em questões gerais sobre a impressão da gestão pública na cidade.

Como pode ser visto no Quadro a seguir, os **melhores resultados** ocorreram nos eixos relativos ao “**Projeto de Governo**”, sendo o resultado 2,98 para as variáveis que compõem o eixo “Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas” e 2,95 para as variáveis que compõem o eixo “Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular”.

Os resultados intermediários, mas ainda bem avaliados, são para os eixos relativos à “**Capacidade de Governo**” da governança municipal. Nisto, o resultado foi de 2,80 para o eixo “Gestão de Políticas Públicas Urbanas (Programas) com Participação Social” e 2,76 para o eixo “Processos Interativos de Gestão”.

O pior desempenho foi para o eixo que indica a “**Governabilidade do Sistema**”, cujo resultado para o eixo “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios

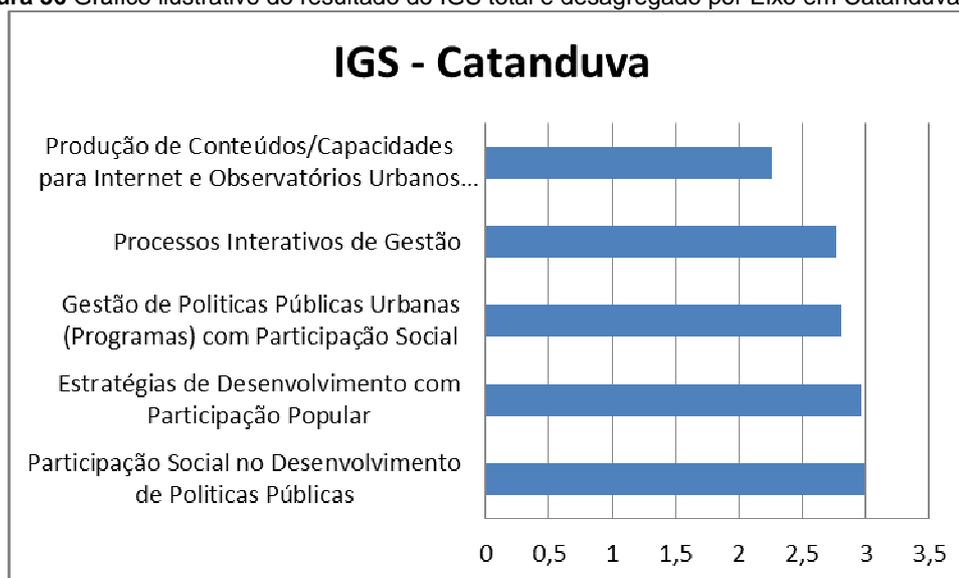
Urbanos Locais (UnHabitat)” foi igual a 2,25, inferior à metade da nota máxima que poderia ser adquirida (5).

Quadro 16 Resultado do IGS total e desagregado por Eixo em Catanduva

Eixos do IGS	Conceito
Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas	2,988445378
Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular	2,959558824
Gestão de Políticas Públicas Urbanas (Programas) com Participação Social	2,808823529
Processos Interativos de Gestão	2,767647059
Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)	2,256372549
Média simples do conceito dos eixos em Catanduva	2,756169468

Fonte: Autora, 2019.

Figura 36 Gráfico ilustrativo do resultado do IGS total e desagregado por Eixo em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Sendo assim, o resultado obtido na aplicação do IGS, apesar de ser diferente daquele que apresenta a impressão geral dos entrevistados sobre a gestão urbana, demonstra conclusões semelhantes sobre o desempenho da governança. Quer dizer, a falha na governabilidade do sistema, no acompanhamento das políticas públicas. Da mesma forma, o resultado obtido também demonstra a fragilidade da participação social nos processos, pois os resultados podem ser melhores que aqueles alcançados, por meio do planejamento e institucionalização de processos de governança.

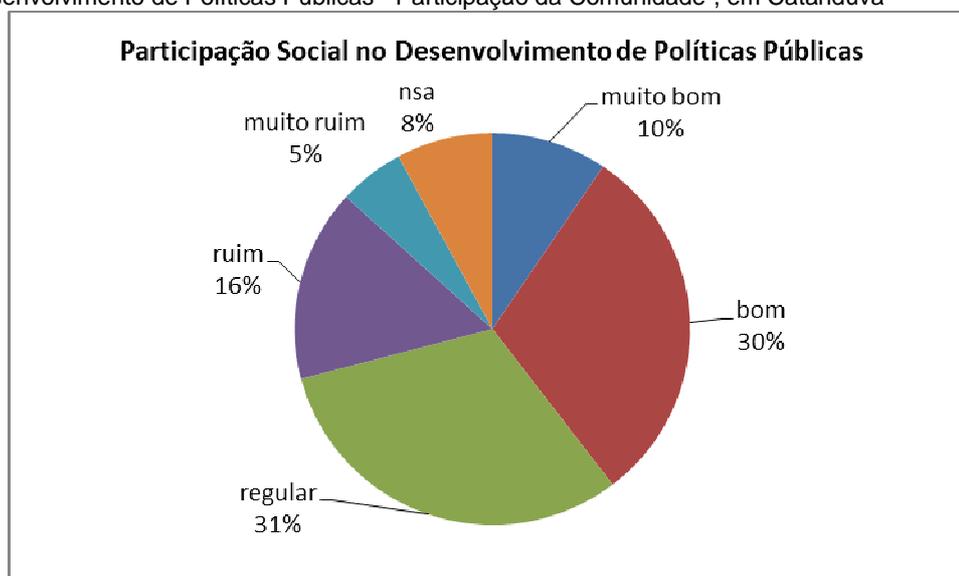
Foi possível perceber durante as entrevistas e, em particular, em relação à gestão da época em que se fez a pesquisa, que em geral as pessoas não se manifestaram contra as decisões da atual gestão ou duvidaram da capacidade de gestão dos técnicos municipais, mas, sim, criticaram a falta de participação e inclusão da população nos processos. Utilizando aqui palavras de um dos entrevistados que é jornalista: “o prefeito faz a gestão da cidade como na empresa dele, sem se preocupar em prestar contas para a sociedade”.

A seguir, são analisados os eixos desagregados dos resultados da pesquisa.

4.5.1 Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas

Este primeiro eixo do desenho de políticas públicas, relativo ao “Projeto de Governo”, foi o que obteve o melhor resultado nas entrevistas quanto a seu desempenho. Como pode ser visto no quadro a seguir, todas as variáveis deste eixo tiveram relativamente bons resultados.

Figura 37 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o Eixo “Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas - Participação da Comunidade”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Quadro 17 Resultado do IGS desagregado nos blocos selecionados para o Eixo “Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas” em Catanduva

Blocos do IGS	Conceito
---------------	----------

	IGS
Organização da participação da comunidade	3,323529412
Fases do processo de desenvolvimento de políticas públicas com a comunidade	2,888235294
Plataforma Virtual	2,875
Envolvimento de Pessoas da Comunidade	2,801470588
Legitimidade Legal e Política de Aprovação	3,036764706
Média simples dos blocos no Eixo “Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas”	2,988445378

Fonte: Autora, 2019.

Figura 38 Gráfico do resultado do IGS desagregado nos blocos selecionados para o eixo “Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

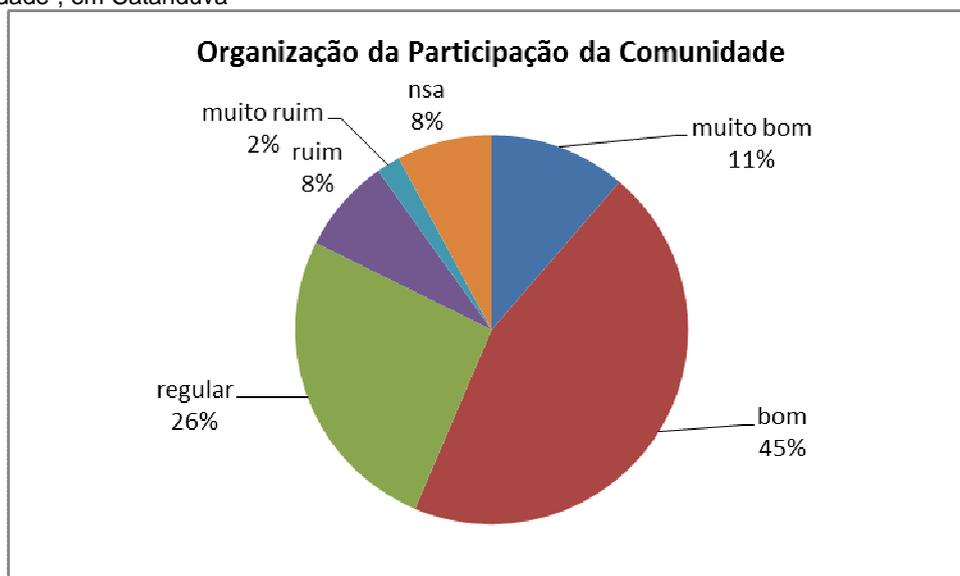
As variáveis que se destacaram neste eixo foram aquelas de responsabilidade do executivo na “Organização da participação da comunidade” (3,32) e na “Legitimidade Legal e Política de Aprovação” (3,06). Como observação, muitos dos entrevistados participaram em 2006 do processo de construção do Plano Diretor Participativo em Catanduva, com consultoria do Instituto Polis e que possuía cronograma de eventos claro e capacitação e leitura comunitária nos bairros. Da mesma forma, na tentativa de revisão deste Plano Diretor em 2011, numa ação desenvolvida pela própria Prefeitura e CMDU, com coordenação desta autora que na época ocupava o cargo de Secretária Municipal, novamente se repetiu a organização do cronograma de eventos e a leitura comunitária nos bairros. Esses dois eventos podem ter influenciado positivamente os resultados, uma vez que grande parte dos entrevistados pertenciam ao CMDU que faz a gestão do Plano Diretor.

Apesar de bons resultados, as variáveis que obtiveram pior desempenho foram em relação à “Plataforma virtual” (2,87), considerada aqui como o site da Prefeitura enquanto elemento de comunicação e de informação e reafirmando a fragilidade da governança quanto à governabilidade do sistema; e o “envolvimento das pessoas da comunidade” (2,80), reafirmando a impressão dos entrevistados na pouca inclusão da população nos processos.

Contudo, em geral, destaca-se o percentual de pessoas neste eixo que classificaram como “regular” as variáveis que o compõem (31%). O conceito “regular” pode ser entendido enquanto um conceito neutro ou de indiferença em relação à pasta. Como também pode ser entendido que o procedimento é suficiente, mas nem bom, nem ruim. Ao somar os conceitos “muito bom” (10%) e “bom” (30%), os 40% resultantes demonstram um reconhecimento positivo deste eixo de políticas públicas. Ao contrário, ao somar o “muito ruim” (5%) e o “ruim” (16%), os 21% demonstram que poucas pessoas se encontram insatisfeitas em relação às variáveis questionadas.

Ao verificar as variáveis por bloco, a primeira delas, “Organização da Comunidade”, obteve conceitos positivos. Sendo que, ao se somar o “muito bom” (11%) e “bom” (45%), o resultado é 56%, opinião de mais da metade dos entrevistados. Curioso é que, nas questões preliminares, da impressão geral dos entrevistados, a questão sobre a organização da população obteve resultados piores. Isto é, na opinião dos entrevistados, a governança urbana enquanto coordenada pelo executivo possui uma boa organização da população, mas possui baixa capacidade de se organizar e mobilizar quando não provocada.

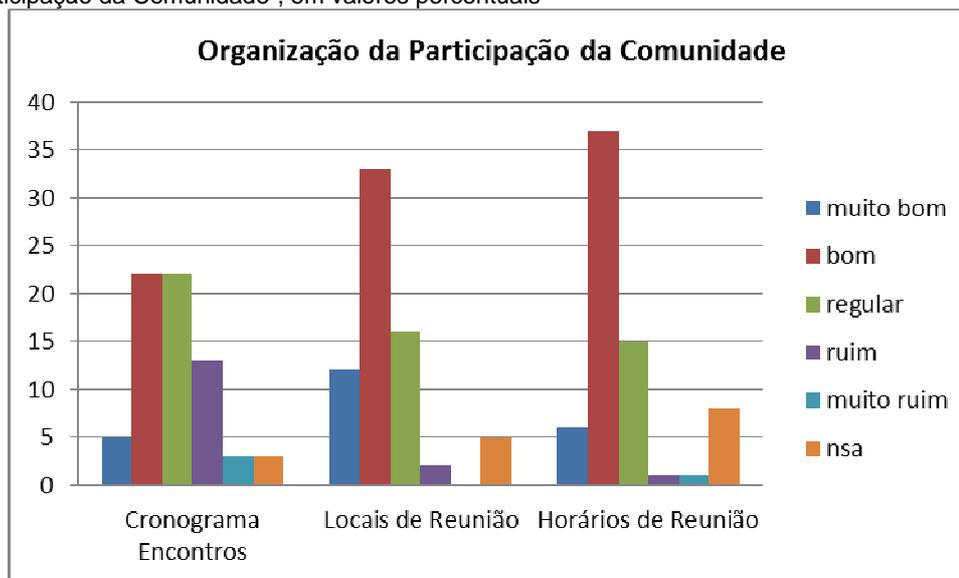
Figura 39 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Organização da Participação da Comunidade”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

No bloco “Organização da Participação da Comunidade”, percebe-se, na figura a seguir, que os melhores resultados ocorreram quanto a determinação dos horários e locais de reunião no desenho de políticas públicas.

Figura 40 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o Eixo “Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas”, em Catanduva, bloco “Organização da Participação da Comunidade”, em valores percentuais

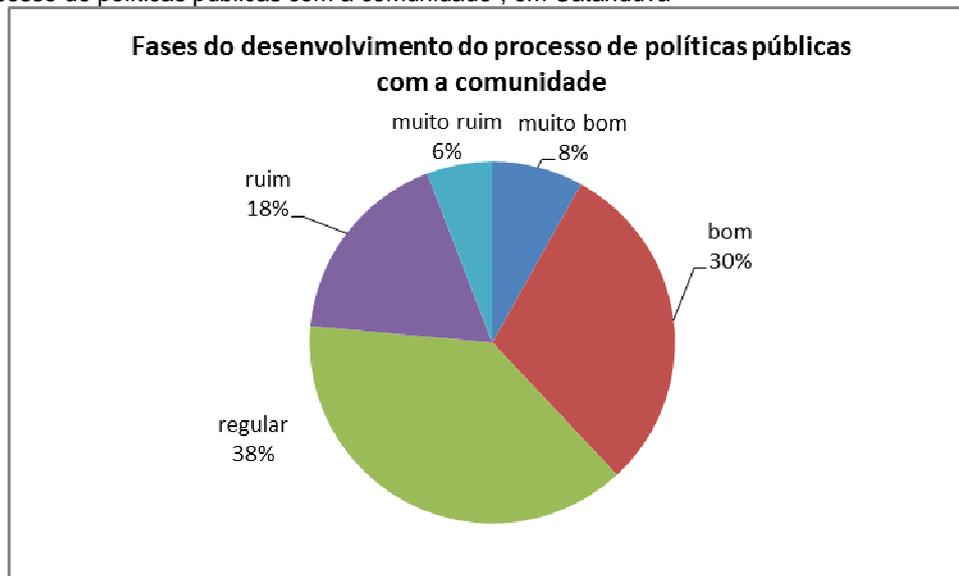


Fonte: Autora, 2019.

Ao se atribuir notas para cada variável, tem-se o seguinte resultado: Cronograma Encontros: 3,058824; Locais de Reunião: 3,588235; e, Horários de Reunião: 3,323529412.

O segundo bloco sugerido para o IGS, “Fases do desenvolvimento do processo de políticas públicas com a comunidade”, apesar de obter resultados positivos, estes foram um pouco inferiores do bloco anterior. Ao somar os conceitos “muito bom” (8%) e “bom” (30%), o resultado de 38% coincide com o resultado do conceito “regular”. Entretanto, ao somar os conceitos “ruim” (18%) e “muito ruim” (6%), o resultado fica em 24%. O que quer dizer que apesar da maioria dos entrevistados estarem satisfeitos com esta questão, quase ¼ dos entrevistados não aprovam como tem sido feito o desenvolvimento dos processos de construção das políticas públicas com a comunidade, em geral.

Figura 41 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Fases do desenvolvimento do processo de políticas públicas com a comunidade”, em Catanduva

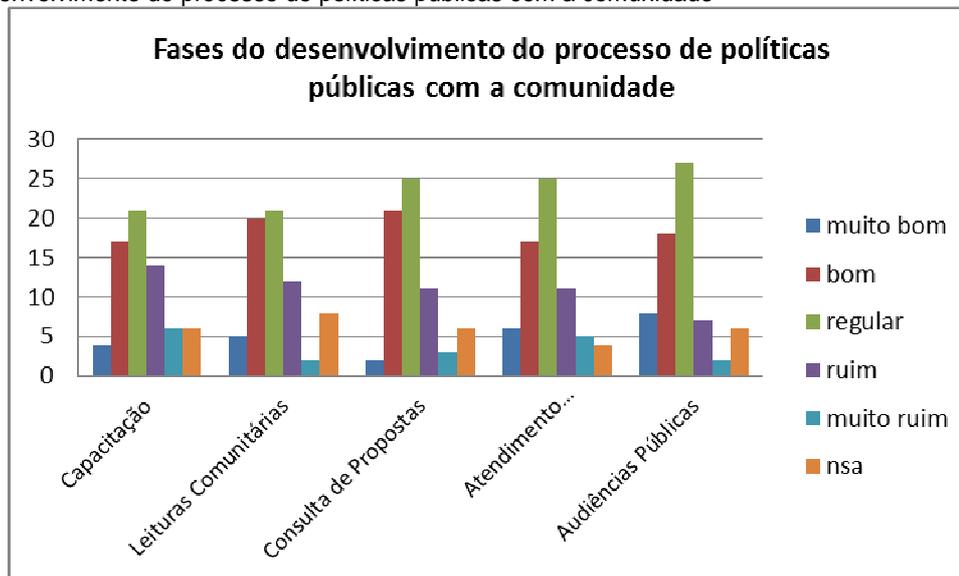


Fonte: Autora, 2019.

Neste bloco, como pode ser visto na figura a seguir, destacam-se as variáveis relativas às “leituras comunitárias” e “consultas às propostas”, em relação ao conceito “bom”; e a variável “audiências públicas” em relação ao conceito “muito bom”. Da mesma forma, a variável “capacitação” se destaca no conceito “ruim”. Este último resultado pode sugerir que a população, na opinião dos entrevistados, além de não estar sendo capacitada em relação às políticas públicas, também está sendo pouco informada sobre os dados que as sustentam. Este fator pode interferir na formação da cidadania e da subjetividade da população ao definir sua opinião na esfera pública, e ao se pronunciar em processos decisórios, quando requisitada.

O conceito “nsa” (não se aplica) se pronuncia mais do que no bloco anterior, o que pode sugerir também um desconhecimento e descrédito em relação a essas variáveis. Da mesma forma, os conceitos “muito ruim” e “ruim” são mais relevantes neste bloco do que no bloco anterior, e o conceito “regular” é o mais votado em todas as variáveis.

Figura 42 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas”, em Catanduva, bloco “Fases do desenvolvimento do processo de políticas públicas com a comunidade”

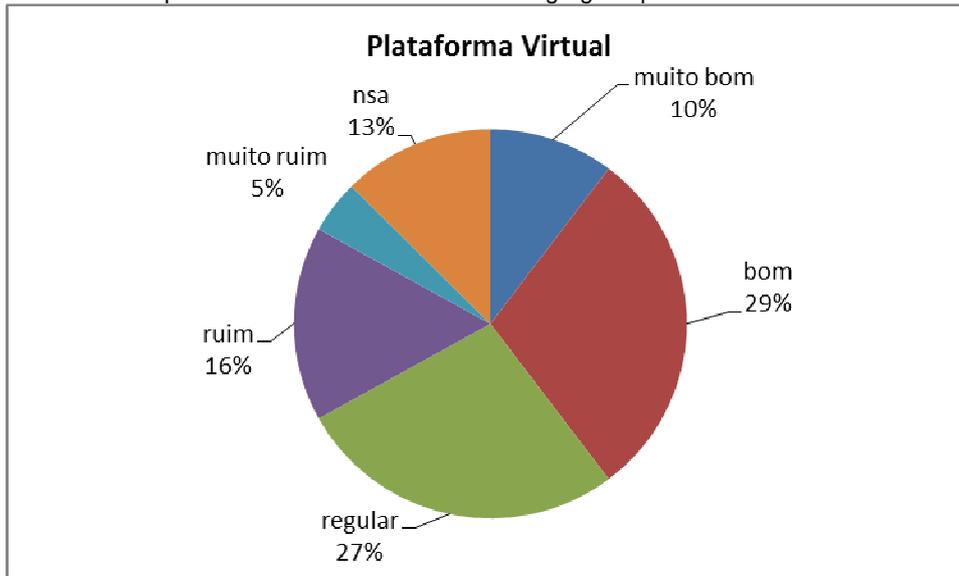


Fonte: Autora, 2019.

Ao se atribuir nota às variáveis deste bloco, todos os resultados obtidos alcançam conceito superior à metade da maior nota adquirida (5), sendo: Capacitação: 2,720588235; Leituras Comunitárias: 2,852941176; Consulta de Propostas: 2,852941176; Atendimento reinvidicações: 2,941176471; e Audiências Públicas: 3,073529412.

O terceiro bloco deste eixo é a “Plataforma Virtual”, aqui considerada como referente ao site da Prefeitura de Catanduva, que também foi avaliada positivamente pelos entrevistados, como pode ser visto na figura a seguir. Isso porque o conceito “muito bom” (10%) e “bom” (29%) somam 39%, que é superior ao conceito “regular” (27%). Também ao somar os conceitos “ruim” (16%) e “muito ruim” (5%), tem-se o resultado de 21%, o qual, ao ser somado com aqueles que desconhecem as variáveis que compõe o bloco - “nsa” (13%), corresponde a 34% dos entrevistados. Estas variáveis são importantes ao se considerar a possibilidade de acessibilidade de informações e de expressão da sociedade de forma remota, o que compromete a participação social da população.

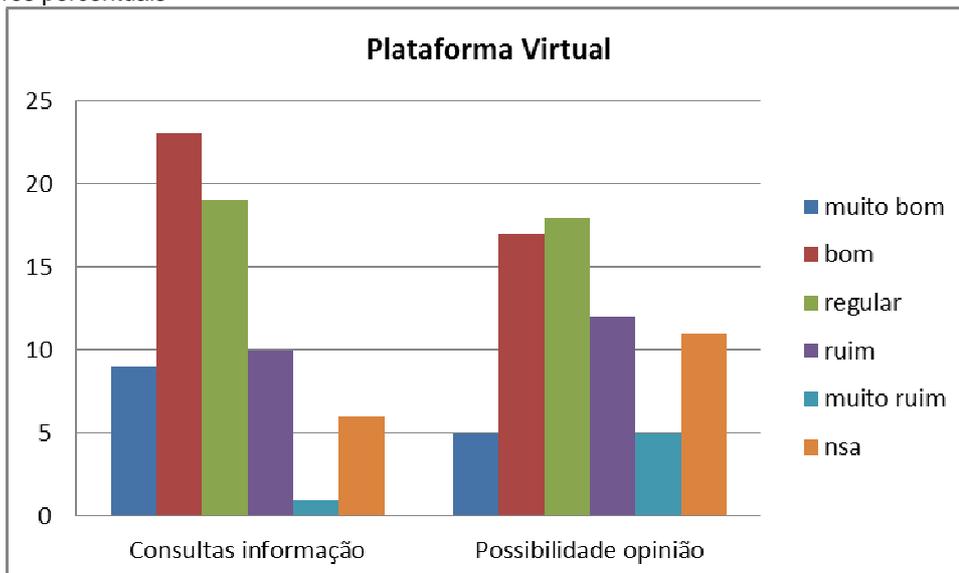
Figura 43 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Plataforma Virtual”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Entretanto, os resultados podem sugerir que os entrevistados estão satisfeitos com a plataforma que a Prefeitura possui em sua página oficial. Isso pode ser verificado na figura a seguir, em que os conceitos “bom” e “ muito bom” foram bastante proferidos pelos entrevistados. Curioso é que embora o site não ofereça possibilidade de emitir opinião, ainda assim foi bem avaliado.

Figura 44 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas”, em Catanduva, bloco “Plataforma Virtual”, em valores percentuais

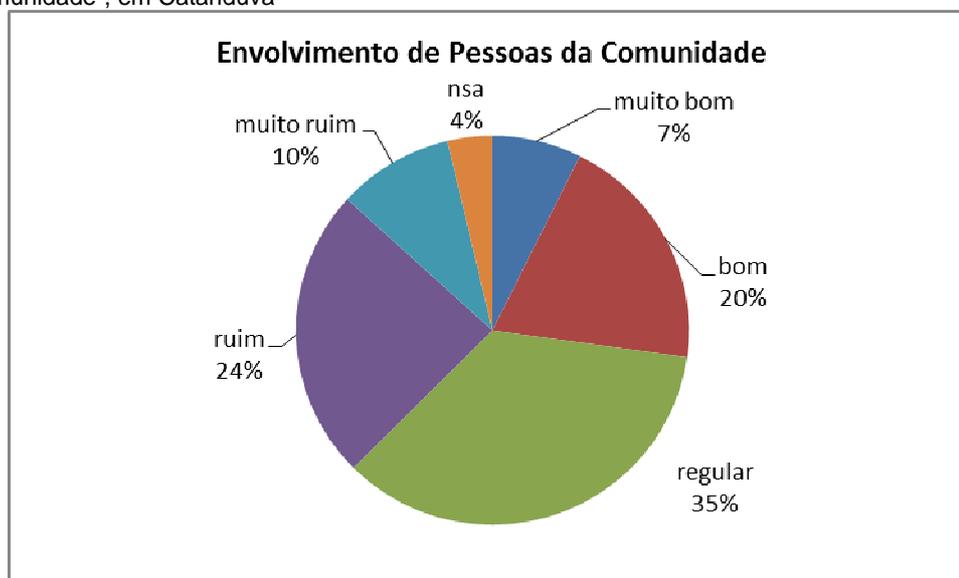


Fonte: Autora, 2019.

Os conceitos relativos as variáveis deste bloco foram: Consultas Informação: 3,161764706, e Possibilidade Opinião: 2,588235294.

Quanto ao quarto bloco deste eixo, “Envolvimento de Pessoas da Comunidade”, ao se somar os conceitos “bom” (20%) e muito bom (7%), o resultado de 27% é inferior àquele resultante da soma dos conceitos “ruim” (24%) e “muito ruim” (10%), que é 34%. Isso pode apresentar uma polaridade entre os entrevistados, na qual aqueles que participam de conselhos estão satisfeitos, enquanto representantes da população na política pública que acompanham; e aqueles que acompanham as políticas públicas sem uma representação institucional formalizadas estão insatisfeitos e não se sentem representados.

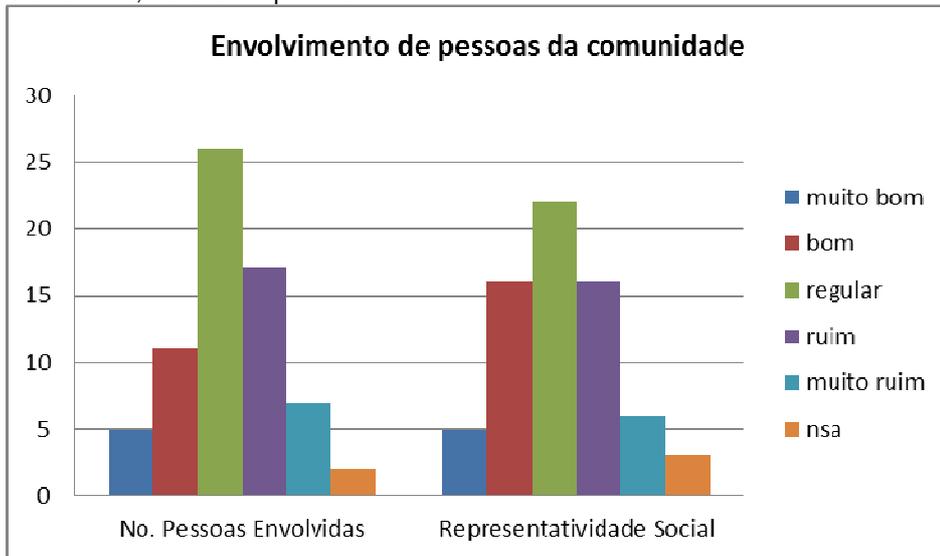
Figura 45 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Envolvimento de Pessoas da Comunidade”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Percebe-se, na figura a seguir, que ao desagregar o bloco em suas variáveis, os conceitos atribuídos ao número de pessoas da comunidade envolvidas no processo de políticas públicas aparenta um maior descontentamento, pois o percentual de pessoas que respondeu como “ruim” é maior do que daquelas que responderam como “bom”. Assim como mais de um quarto dos entrevistados responderam como “regular” o número de pessoas envolvidas nos processos. Esse fato não é apenas um problema da gestão pública, ou mesmo da governança urbana, mas, sim, do capital social existente na cidade que não se encontra organizado e mobilizado.

Figura 46 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas”, em Catanduva, bloco “Envolvimento de Pessoas da Comunidade”, em valores percentuais

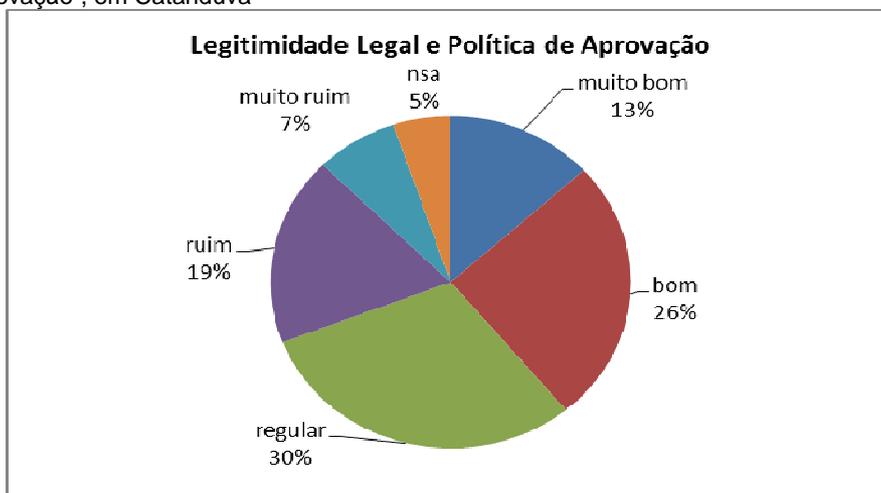


Fonte: Autora, 2019.

Os valores alcançados para o bloco “Envolvimento de pessoas da comunidade” foram: Número Pessoas Envolvidas: 2,764705882; e Representatividade Social: 2,838235294.

Por fim, no último bloco deste eixo, que trata da “Legitimidade Legal e Política de Aprovação”, como pode ser visto na figura a seguir, de certa modo, pode-se separar os resultados em três fatias: os satisfeitos (conceitos “bom” (26%) + “muito bom” (13%) = 39%), que são a maioria; os indiferentes (conceito “regular” = 30%) e os insatisfeitos (conceitos “ruim” (19%) + “muito ruim” (7%) = 26%).

Figura 47 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Legitimidade Legal e Política de Aprovação”, em Catanduva

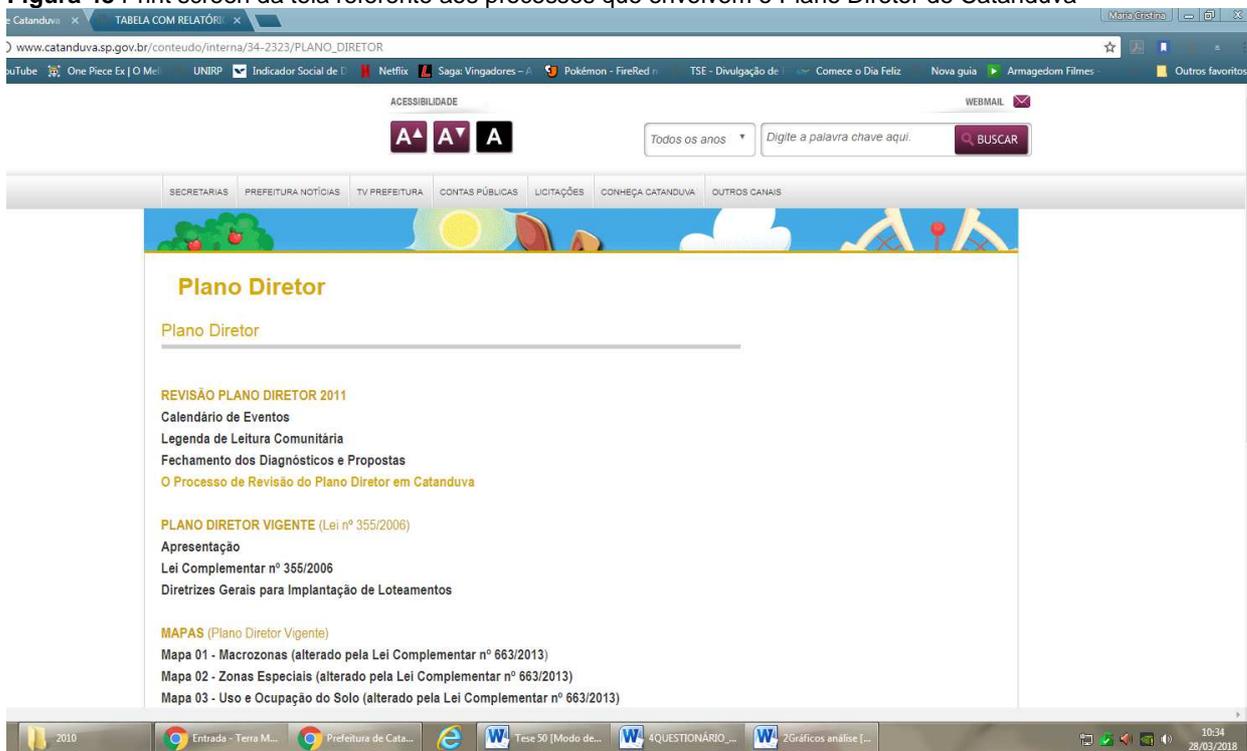


Fonte: Autora, 2019.

Verifica-se, entretanto, ao se desagregar as variáveis deste bloco, que as pessoas se encontram insatisfeitas com a atuação da Câmara Municipal na aprovação de políticas públicas. Ou seja, como visto antes, pessoas e grupos pressionam vereadores nas decisões sobre políticas públicas de seu interesse, mas atribuem pouca credibilidade a eles em processos de construção de políticas públicas com participação social.

Fato que esta autora pôde testemunhar na revisão do Plano Diretor Participativo de Catanduva, ocorrida em 2011. Na época, foi realizado novo processo de revisão do Plano, com participação social nos territórios e setores municipais, conforme cronograma de eventos. Poucos vereadores participaram deste processo, apesar da urgência necessária à época para a revisão do Plano, principalmente devido ao cenário de investimentos em muitos novos loteamentos, viabilizados devido ao crédito imobiliário do Programa Federal “Minha Casa Minha Vida”. Como resultado, o Plano não foi aprovado e, na gestão seguinte, ele foi alterado de forma pontual, por Audiências Públicas específicas, conforme será visto no decorrer deste trabalho. A seguir, algumas imagens do cronograma do processo participativo na revisão do Plano Diretor em 2011.

Figura 48 Print screen da tela referente aos processos que envolvem o Plano Diretor de Catanduva



Fonte: Prefeitura Municipal de Catanduva. Disponível em: <http://www.catanduva.sp.gov.br/conteudo/interna/34-2323/PLANO_DIRETOR>. Acesso em: 20 out. 2017.

Figura 49 Print screen da tela referente aos processos que envolvem o Plano Diretor de Catanduva (continuação)

Março

21/03/2011 – Apresentação de proposta de Revisão do Plano Diretor ao CMDU, programação de atividades e eventos.
Local: EMEF Octacílio de Oliveira Ramos - Rua Rio Grande do Sul, 348 – Higienópolis

Abril

25/04/2011 – Território 7 – CAIC – Lot. Solo Sagrado

27/04/2011 – Território 2 – EMEF Profª Maria Ap. Colturato Fernandes – R. Geraldo Zironi, 155 – Res. Diolfen Martani

Maiο

09/05/2011 – Território 6 – EMEI Profª Idette de L. Frias Couto – R. Colina, 1000 - Pq. Glória 3

11/05/2011 – Território 5 – EMEF Profª Lazara Antonina da Silva Milhorança – R. Corumbá, 420 – Jd. Salles

23/05/2011 – Território 4 – CRAS Imperial – Av. Porto Novo, 498 – Jd. Imperial

25/05/2011 – Território 3 – EMEIF Profª Sênica Bocchi – Av. Maranguape, 945 – C.H. Prof. Giordano Mestrinelli

Junho

06/06/2011 – Território 8 – EMEF Prof Nelson de Macedo Musa – R. Cubatão, 1032 – Jd. Alpino

08/06/2011 – Território 1 e Segmentos – Secretaria de Educação – R. Amazonas, 183 – Centro

27/06/2011 – Consulta Pública e Fechamento do Diagnóstico na Secretaria de Educação e eleição dos delegados

Agosto

22/08/2011 – Entrega da Minuta de Lei

Setembro

26/09/2011 – Audiência Pública e Eleição dos Artigos - Secretaria de Educação - Rua Amazonas, 183 - Centro (19:00 h)

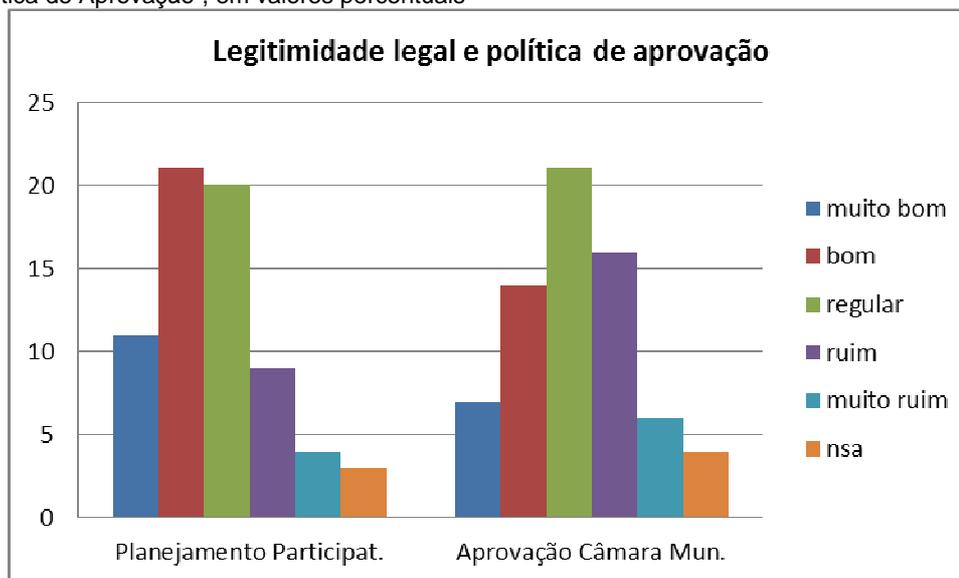
Outubro

03/10/2011 – Prosseguimento da Audiência Pública e Eleição dos Artigos - Secretaria de Educação - Rua Amazonas, 183 - Centro (19:00 h)

Fonte: Prefeitura Municipal de Catanduva. Disponível em: <http://www.catanduva.sp.gov.br/conteudo/interna/34-2323/PLANO_DIRETOR>. Acesso em: 20 out. 2017.

Os valores das variáveis para o bloco Legitimidade Legal e Política de Aprovação são: Planejamento Participativo: 3,25; e Aprovação Câmara: 2,823529412.

Figura 50 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas”, em Catanduva, bloco “Legitimidade Legal e Política de Aprovação”, em valores percentuais



Fonte: Autora, 2019.

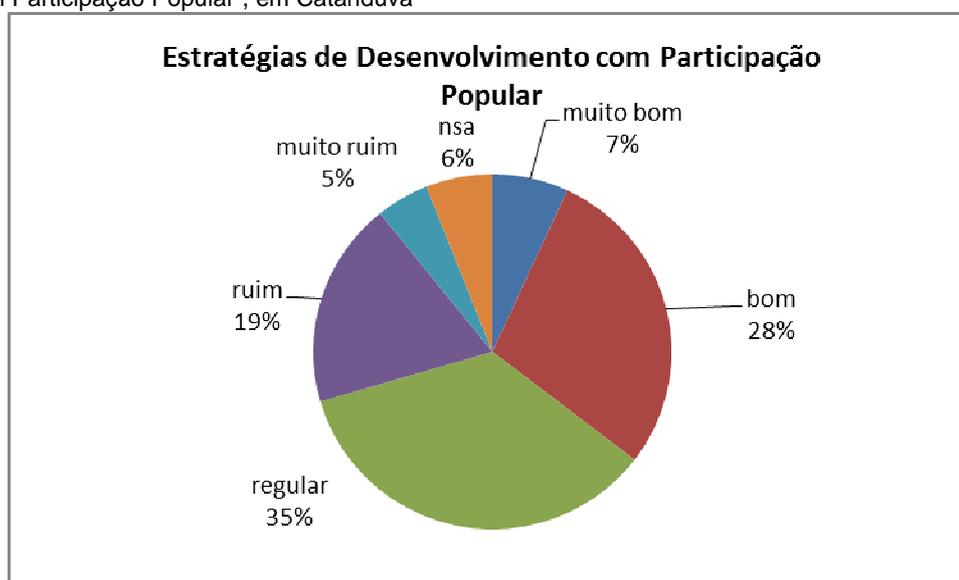
Outra observação que vale apresentar neste bloco, ao se verificar os resultados das pesquisas e os acontecimentos da cidade, é que pessoas e grupos concordam que o atual executivo segue mais as regras e normas estabelecidas nos âmbitos estaduais e federais das políticas públicas do que o legislativo. Exatamente por isso, como já dito anteriormente, vão pressionar os vereadores na aprovação ou não dos atos públicos, contando que a margem de flexibilização dos vereadores no atendimento de interesses é superior ao do executivo. Mesmo porque, no atual cenário, a pressão do judiciário, sobretudo do Ministério Público, é exercida principalmente sobre o executivo, comprometendo legalmente seus atos.

No entanto, o legislativo cede também à pressão exercida via Ministério Público quanto à investigação de seus atos. Exemplo pode ser feito ao inquérito instalado pela promotoria pública quanto à doação de 30 áreas via legislativo a entidades diversas. Isso resultou no requerimento da Câmara para a Prefeitura, pedindo a revogação dessas áreas. A partir daí, antecipando-se ao fato de possível investigação do Ministério Público sobre as áreas doadas a entidades via executivo, a Prefeitura também encaminhou 11 projetos de lei em março de 2018 para a revogação de áreas doadas ao longo dos últimos 6 mandatos municipais e que ainda as entidades não cumpriram as exigências tratadas.

4.5.2 Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular

Este segundo eixo, “Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular”, como o eixo anterior, também se refere ao “Projeto de Governo” e é igualmente bem avaliado pelos entrevistados em Catanduva. Porém, aqui também podem ser separadas as opiniões em três blocos: os satisfeitos (“bom” (28%) + “muito bom” (7%) = 35%), que são a maioria; os indiferentes (“regular” = 35%); e os insatisfeitos (“ruim” (19%) + “muito ruim” (5%) = 24%), que são a minoria.

Figura 51 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o Eixo “Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

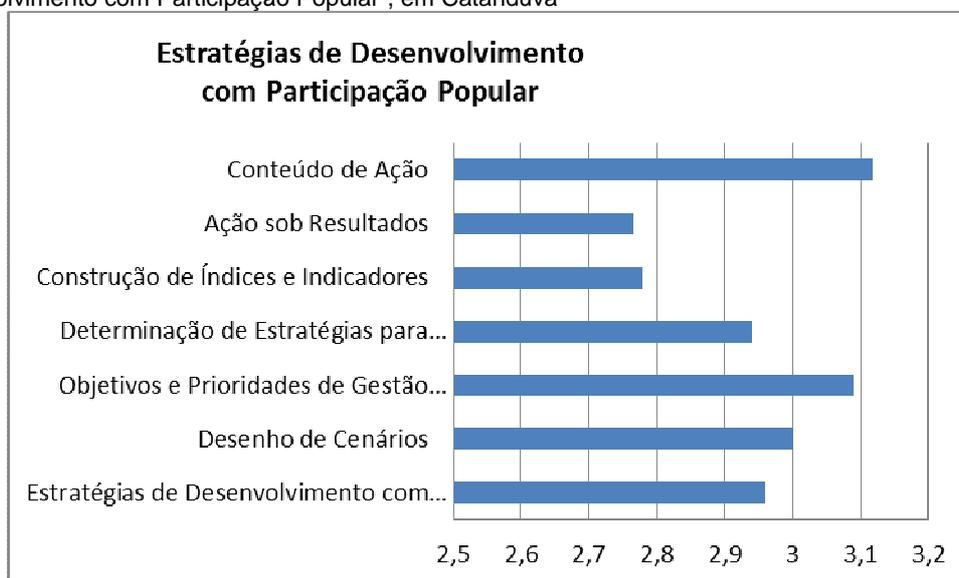
Ao desagregar o eixo em blocos, como pode ser visto no quadro e na figura a seguir, os melhores resultados foram aqueles que envolvem propostas: “desenho de cenários, objetivos e prioridades de gestão alinhadas ao desenho de cenários e conteúdo de ação”; e os resultados de pior desempenho foram aqueles que envolvem o acompanhamento da política pública: “construção de índices e indicadores” e “ação sob resultados”. A “determinação de estratégias para alcance dos objetivos” teve desempenho intermediário.

Quadro 18 Resultado do IGS desagregado nos blocos selecionados para o Eixo “Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular”, em Catanduva

Blocos IGS	Conceito IGS
Desenho de Cenários	3,000000000
Objetivos e Prioridades de Gestão Alinhados ao Desenho de Cenários	3,089749135
Determinação de Estratégias para Alcance dos Objetivos	2,940743945
Construção de Índices e Indicadores	2,779411765
Ação sob Resultados	2,764705882
Conteúdo de Ação	3,117647059
Média simples dos Blocos no Eixo “Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular”	2,959558824

Fonte: Autora, 2019.

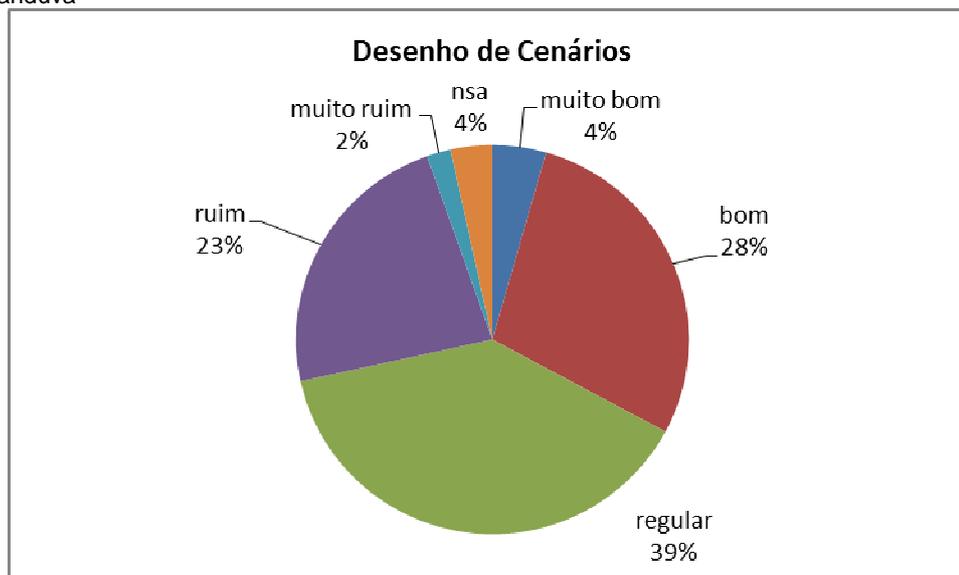
Figura 52 Gráfico do resultado do IGS desagregado nos blocos selecionados para o Eixo “Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Ao se fazer a análise qualitativa sobre o bloco “Desenho de Cenários”, pertencente a este eixo, nos percentuais dos conceitos “bom” (28%) e “muito bom” (4%) o resultado ainda é positivo; superiores aos dos conceitos “ruim” (23%) e “muito ruim” (2%). Contudo, sobressai-se o conceito “regular” (39%), que é um conceito de um posicionamento neutro em relação às variáveis questionadas nas entrevistas.

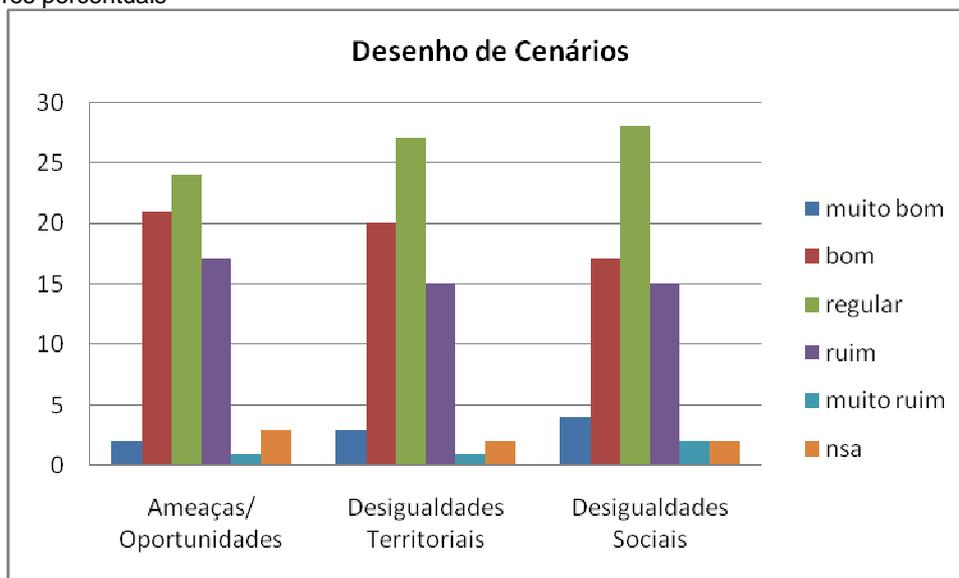
Figura 53 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Desenho de Cenários”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Neste mesmo bloco “Desenho de Cenários”, ao desagregar a análise ao nível de variáveis, percebe-se que todas possuem o maior percentual de avaliação no conceito “regular”. A variável que possui melhor avaliação no conceito “bom” é o desenho de cenários quanto a “ameaças e oportunidades”, que é também aquela que possui maior incidência no conceito “ruim”. A variável que possui maior incidência no conceito “muito bom” é o desenho de cenários quanto às “desigualdades sociais”. Dessa forma, ao se atribuir valores aos conceitos dados pelos entrevistados, conclui-se que este bloco possui um bom desempenho de governança e chega a valores muito semelhantes entre as variáveis. Os resultados são: Ameaças/Oportunidades: 2,955882353; Desigualdades Territoriais: 3,044117647; e Desigualdades Sociais: 3.

Figura 54 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular”, em Catanduva, bloco “Desenho de Cenários”, em valores percentuais



Fonte: Autora, 2019.

A imagem a seguir é referente à leitura comunitária para a revisão do Plano Diretor Participativo no Território 7, no CAIC (Centro de Atenção Integral da Criança), no bairro Sagrado, em Catanduva, no dia 25 de abril de 2011. A leitura de cenários em mapa com participação popular segue a metodologia desenvolvida pelo Instituto Pólis para a construção do Plano Diretor Participativo, que teve sua aprovação em 2006.

Figura 55 Imagens da leitura comunitária da revisão do Plano Diretor Participativo, no CAIC (Centro de Atenção Integral da Criança), no bairro Sagrado, em Catanduva no dia 25 de abril de 2011



Fonte: Prefeitura Municipal de Catanduva¹⁹¹.

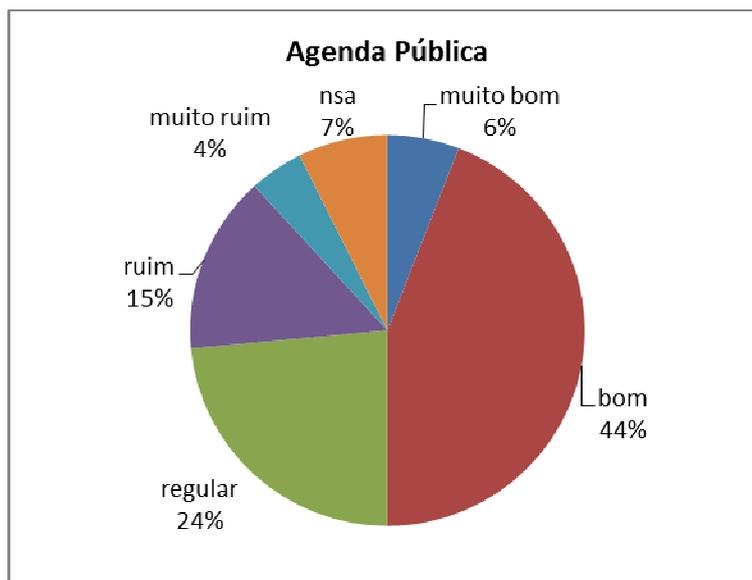
O próximo bloco, “Objetivos e Prioridades de Gestão Alinhados ao Desenho de Cenários”, possui apenas uma variável, a “Agenda Pública”. Esta variável é a melhor

¹⁹¹ Disponível em:

<http://www.catanduva.sp.gov.br/DynamicFiles/File/Plano%20diretor/REVISAO%20PLANO%20DIRETOR%2011/RELATORIOS/Relatorios_Reuni%C3%B5es_Plano_Diretor_25-04-2011.pdf>. Acesso em: 31 ago 2018

avaliada de toda a pesquisa. Os conceitos: “bom” (44%) e “muito bom” (6%) representam metade dos entrevistados, o que pode refletir a confiança na atual gestão municipal. O conceito “regular”, que tem a maioria de incidência nas demais questões, aparece apenas para 24% dos entrevistados nesta variável. Isso faz com que, ao se atribuir valores aos conceitos, o resultado seja bastante positivo, igual a 3,102941176.

Figura 56 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para a variável “Agenda Pública”, pertencente do bloco “Objetivos e Prioridades de Gestão Alinhados ao Desenho de Cenários”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Dentre os objetivos previstos na minuta de lei do Plano Diretor de 2006, selecionados como prioridade para a cidade nas leituras comunitárias realizadas com a população, estava a “criação e manutenção de áreas verdes e de lazer”. Nessa época, a maior parte das áreas verdes e de lazer instituídas no ato do parcelamento urbano do solo na modalidade loteamento, por exigência de lei, estavam abandonadas e/ou não urbanizadas. A urbanização de áreas verdes também fazia parte do TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) assinado pela gestão municipal 2001-2004 com o Ministério Público, sendo a letra “M” deste documento. Este objetivo pautou a agenda pública municipal para os próximos anos, sendo que, conforme relato de técnico municipal da Secretaria do Meio Ambiente, 112 praças da cidade foram reformadas e urbanizadas entre os anos de 2008 a 2010, totalizando 431.842,85 m². Além disso, a partir de então foi estabelecido um sistema de gestão das áreas verdes municipais, permitindo o uso público desses espaços pela população.

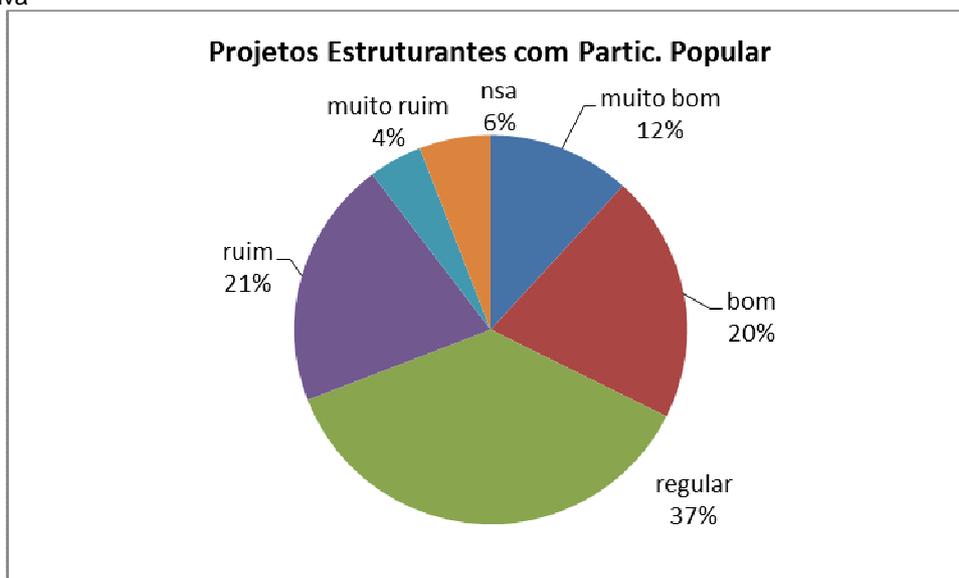
Figura 57 Imagem da praça do loteamento Lunardelli, reformada após o Plano Diretor



Fonte: Autora, 2019.

O próximo bloco, “Determinação de Estratégias para Alcance dos Objetivos”, também possui apenas uma variável: “Projetos Estruturantes com Participação Popular”. Para esta variável, o conceito “regular” teve maior incidência, 37%. Dentro de um intervalo de um nível melhor de desempenho, o conceito “bom” (20%) foi semelhante àquele de um nível pior de desempenho, o conceito “ruim” (21%). Entretanto, o conceito “muito bom” teve uma boa incidência, igual a 12%. Isso fez com que, ao se atribuir valor aos conceitos, o resultado fosse positivo, igual a 2,970588235.

Figura 58 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para a variável “Projetos Estruturantes com Participação Popular”, pertencente do bloco “Determinação de Estratégias para Alcance dos Objetivos”, em Catanduva

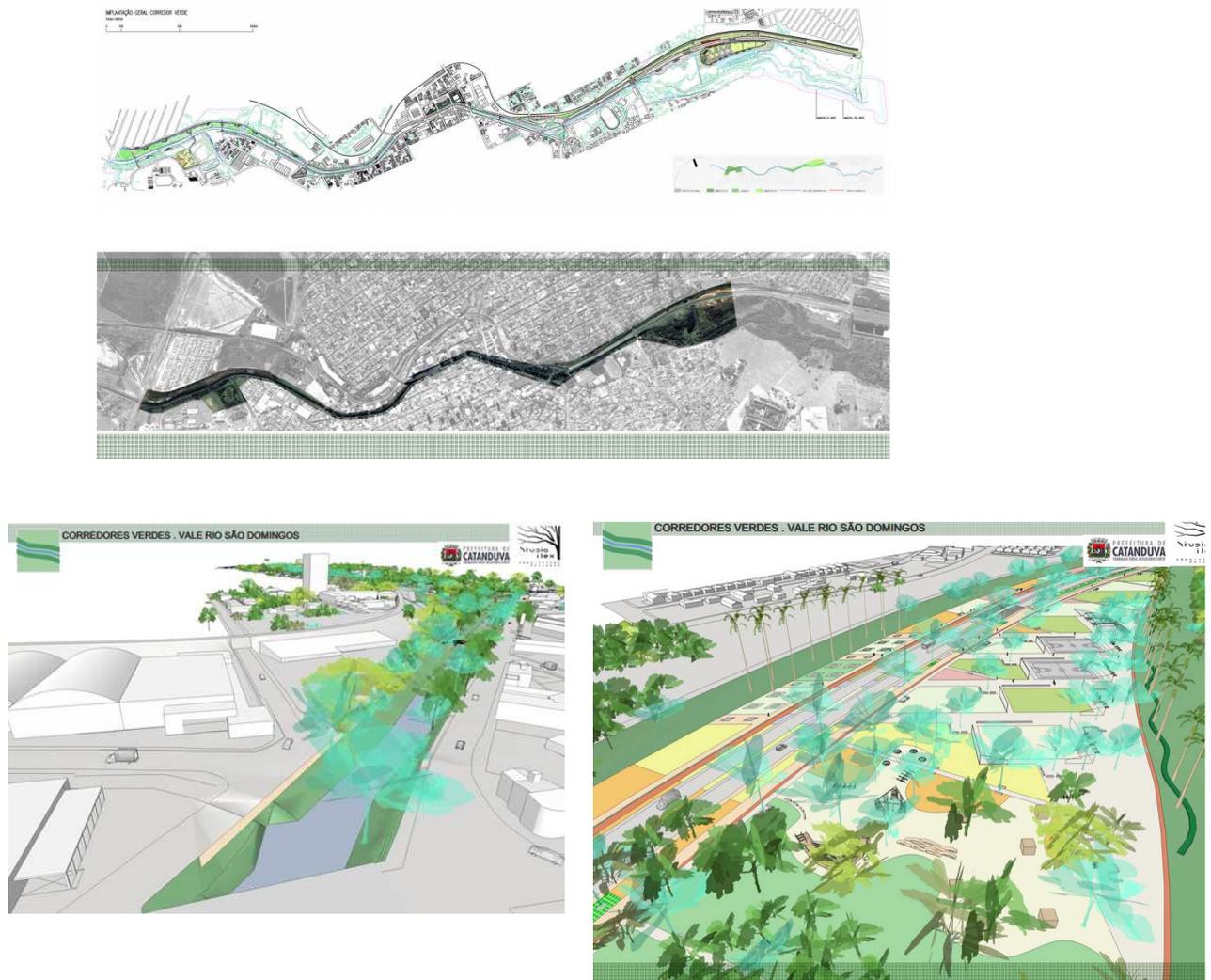


Fonte: Autora, 2019.

Acredita-se que este item poderia ter sido melhor desenvolvido nos documentos de Catanduva estudados para esta pesquisa, isto é, Plano de Governo e Plano Diretor Participativo, sentindo falta de diretrizes neste sentido. De toda forma, as gestões municipais de 2005-2008, 2009-2012 e 2013-2016 desenvolveram e/ou implantaram projetos estruturantes urbanos que influenciaram o resultado dos entrevistados para o IGS. Dentre os projetos desenvolvidos podem ser citados:

- os “Corredores Verdes em Catanduva” ao longo do Rio São Domingos; projeto do arquiteto Leandro Schenk do escritório Studio Ilex, Arquitetura e Paisagem Ltda. O projeto preve a urbanização do vale do São Domingos na área urbanizada da cidade com: projeto paisagístico, despoluição do rio e contenção de taludes, entre outros. O projeto iniciou na gestão 2005-2008 e se desenvolveu na gestão seguinte. A implantação do projeto se inicia na gestão 2009-2012 e prossegue na gestão posterior até a atual gestão municipal. A despoluição Rio São Domingos foi possível graças aos recursos do PAC (Programa de Aceleração de Crescimento). Desse modo, os emissários do Rio São Domingos e coletores tronco dos afluentes foram viabilizados na primeira fase do PAC, financiados pela CEF, sendo finalizados ainda na gestão 2009-2012 e com contrapartida financeira da SAEC (Superintendência de Água e Esgoto de Catanduva), que tinha acabado de se tornar uma autarquia municipal. A ETE (Estação de Tratamento de Esgoto) foi viabilizada na segunda fase do PAC, com recursos a fundo perdido e sua execução se iniciou na gestão 2009-2012 e finalizou na gestão 2013-2016. Os parques a montante do Rio São Domingos – Parque dos Ipês e a jusante do Rio São Domingos – e Parque Mandaçai foram implantados com recursos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). No momento atual, está sendo realizada a licitação para a canalização do Rio São Domingos, com algumas alterações no projeto desenvolvido pelo Studio Ilex. A prefeitura pretendia fazer esta canalização com recursos próprios, a partir de repasse financeiro do SAEC de aproximadamente R\$ 15 milhões. A Câmara de Vereadores não autorizou o repasse, portanto, o executivo busca parceiros financeiros para a viabilização.

Figura 59 Projeto dos “Corredores Verdes em Catanduva” desenvolvido pelo Studio Ilex, Arquitetura e Paisagem Ltda.



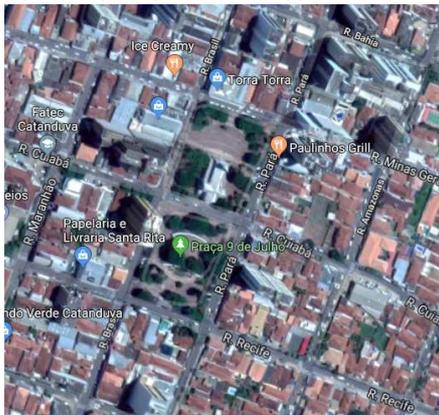
Fonte: Prefeitura Municipal de Catanduva¹⁹².

- O conjunto de praças no centro da cidade: Praça da Matriz e Praça Nove de Julho projetadas pelas arquitetas Rosa Grena Kliass e Maria Cecília Barbieri Gorski, com projeto de luminotécnica da arquiteta Neide Senzi, na gestão 2005-2008. A Praça da Monsenhor Albino (Praça da Matriz) foi executada na gestão municipal seguinte 2009-2012, com recursos próprios e a Praça Nove de Julho na gestão municipal 2013-2016, com recursos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

¹⁹² Disponível em:

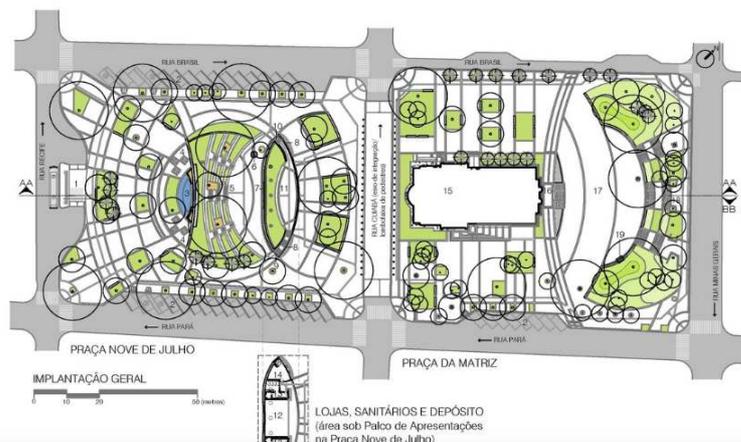
<<http://www.catanduva.sp.gov.br/DynamicFiles/File/BID/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20PARA%20BID%20BRASILIA.pdf>>. Acesso: 31 ago. 2018.

Figura 60 Imagem de satélite das praças centrais 9 de Julho e Monsenhor Albino



Fonte: Google Maps

Figura 61 Projeto paisagístico das praças centrais 9 de Julho e Monsenhor Albino



Fonte: Archdaily, 2018¹⁹³

Figura 62 Perspectiva em 3D da Praça Monsenhor Albino



Fonte: Barbieri Gorski, 2018

Figura 63 Imagem da Praça Monsenhor Albino



Fonte: Archdaily, 2018

¹⁹³ Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/867162/requalificacao-de-pracas-em-catanduva-rosa-grenakliass-arquiteta-plus-barbieri-plus-gorski-arquitetos-associados>>. Acesso em: 31 ago. 2018

Figura 64 Perspectiva em 3D da Praça 9 de Julho



Fonte: Barbieri Gorski, 2018

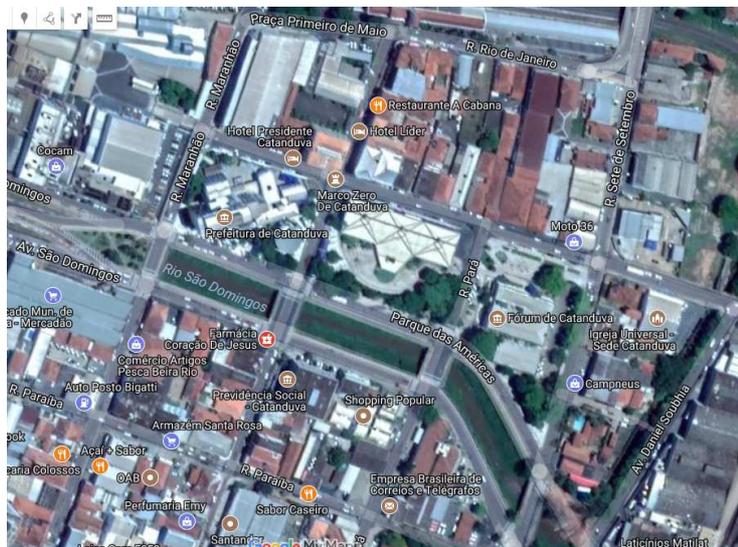
Figura 65 Imagem da Praça Monsenhor Albino



Fonte: Barbieri Gorski, 2018¹⁹⁴

- O conjunto de praças no Parque das Américas, onde se localiza o centro cívico municipal: Praça Conde Francisco Matarazzo (Prefeitura e Câmara Municipal); Praça do Terminal Urbano e Praça do Fórum; projetadas pelos arquitetos Rosa Grena Kliass e Luciano Fiaschi, com projeto de luminotécnica da arquiteta Neide Senzi . Juntamente com o Terminal Urbano projetado pelo arquiteto Sergio Teperman. Os projetos foram desenvolvidos na gestão 2005-2008 e executados na gestão 2009-2012.

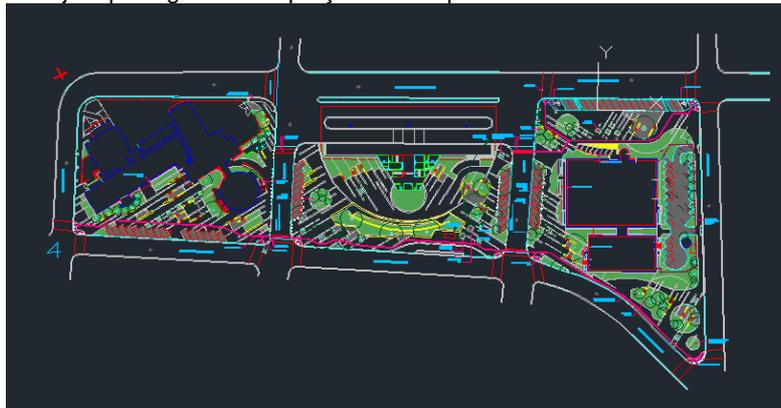
Figura 66 Imagem de Satélite das Praças no Parque das Américas



Fonte: Google MyMaps, 2018.

¹⁹⁴ Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/867162/requalificacao-de-pracas-em-catanduva-rosa-grena-kliass-arquiteta-plus-barbieri-plus-gorski-arquitetos-associados>>. Acesso em: 31 ago. 2018

Figura 67 Projeto paisagístico das praças no Parque das Américas



Fonte: Kliass, Rosa; Fiaschi, Luciano, 2010 armazenado em arquivo pessoal.

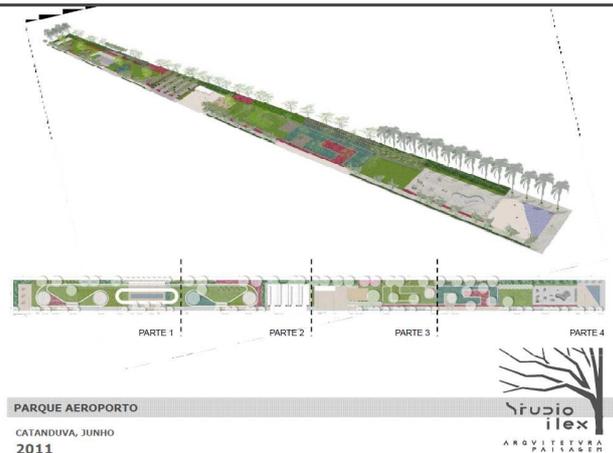
- O Parque do Aeroporto, projetado pelo arquiteto Leandro Schenk. O projeto foi desenvolvido gestão 2009-2012 e executado na gestão 2009-2012 com recursos do BID.

Figura 68 Localização do Parque Aeroporto



Fonte: Catanduva/SP Interação Urbana¹⁹⁵

Figura 69 Projeto paisagístico das praças no Parque das Américas



Fonte: Studio Ilex, 2011 armazenado em arquivo pessoal

Como outro projeto estruturante discutido atualmente (2018) de grande relevância na estruturação da malha urbana é o que trata dos trilhos do trem que passam pela área urbanizada de Catanduva. Assunto este que também não é relacionado nos Planos de Governo estudados e no Plano Diretor Participativo. A estação de trem em Catanduva foi inaugurada em 1910¹⁹⁶ e foi um indutor do crescimento urbano da cidade na época. Hoje, esta linha férrea possui alta relevância nacional, principalmente no escoamento dos grãos da região central do Brasil ao Porto de Santos. Entretanto, não possui qualquer relevância para

¹⁹⁵ Disponível em: <<https://www.interacaourbana.com.br>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

¹⁹⁶ Informação retirada d blog de Ralph Mennucci Giesbrecht. Estações ferroviárias no Brasil. Disponível em: <<http://www.estacoesferroviarias.com.br/c/catanduva.htm>>. Acesso em: 31 ago. 2018

a cidade, pois não escoar sua produção e nem sequer possui uma estação ou parada para carga e descarga. Ao contrário, ela se apresenta enquanto uma importante barreira físico-territorial da área urbana, reafirmada pela barreira física do próprio Rio São Domingos, fundo de vale a qual acompanha, sobretudo nas passagens em nível sobre o trecho urbano. A retirada dos trilhos do do centro da cidade vem sendo discutida desde a gestão 2005-2008 e prosseguiu nas gestões seguintes com algum sucesso no desenvolvimento do projeto do anel de contorno ferroviário. No momento, a concessionária do serviço (Rumo Logística) propõe projeto de adequação viária para as situações conflituosas, devido ao ângulo de curva que a linha faz na região central e à altura do viaduto que passa sobre os trilhos interligando a Rua Amazonas com a Rua Sete de Setembro. Ressalte-se que é constante o descarrilhamento dos trens na área urbana e o perigo que isto apresenta para as áreas lindeiras. De acordo com o projeto, será desativado o viaduto da Rua 7 de Setembro e interrompida a passagem em nível para a Rua XV de Novembro. Em contrapartida, a empresa concessionária investe a fundo perdido na urbanização das áreas adjacentes e em nova passagem em desnível interligando a Avenida Daniel Soubhia à área central da cidade. Boa parcela da população tem se posicionado contra este projeto sob as alegações da destituição de importantes interligações viárias urbanas e do enfraquecimento do comércio estabelecido nestas ruas, assim como da falta de interesse futuro de se colocar como prioridade o projeto de retirada dos trilhos da área urbanizada. O CMDU está estudando nova proposta de adequação a partir da formação de uma comissão técnica para isso. Provavelmente, se a pesquisa com as questões do IGS fosse aplicada no ano de 2018, o resultado seria pior do que o obtido em 2017.

Figura 70 Print screen da tela do projeto de adequação das situações conflituosas com a linha de trem em Catanduva



Fonte: Prefeitura Municipal de Catanduva, 2018¹⁹⁷

Ainda em relação a este item, podem ser citados dois outros projetos promovidos pela sociedade civil organizada:

- a construção do Hospital de Câncer de Catanduva: promovida pela Fundação Padre Albino desde 2016 e de grande relevância regional (prevê-se o atendimento de 19 cidades), está ainda em fase de construção, recorrendo à colaboração de doações da sociedade civil e da iniciativa privada (FUNDAÇÃO PADRE ALBINO, 2018).

- o loteamento de habitação de interesse social: promovido pela Associação Bom Pastor, como alternativa aos projetos governamentais de moradia social e com pretensão de ser um projeto piloto para a promoção da pessoa em diversas áreas de atuação por meio do acompanhamento dos cooperados antes e depois de seu estabelecimento no projeto.

Os projetos supracitados trabalham com o capital social local. O primeiro deles, o Hospital de Câncer, conta com o capital social estabelecido na cidade que contribui por meio de trabalho voluntário e doações para construção e gestão de obras da Fundação Padre Albino. Este capital social foi motivado pelas ações do Padre Albino, a partir de sua vinda no início do século passado (1918), que mobiliza, desde então, a população local na construção e manutenção de uma grande quantidade de serviços e equipamentos geridos pela Fundação que leva seu nome, como, por exemplo: asilos, escolas, hospitais,

¹⁹⁷ Disponível em: <<http://www.catanduva.sp.gov.br/>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

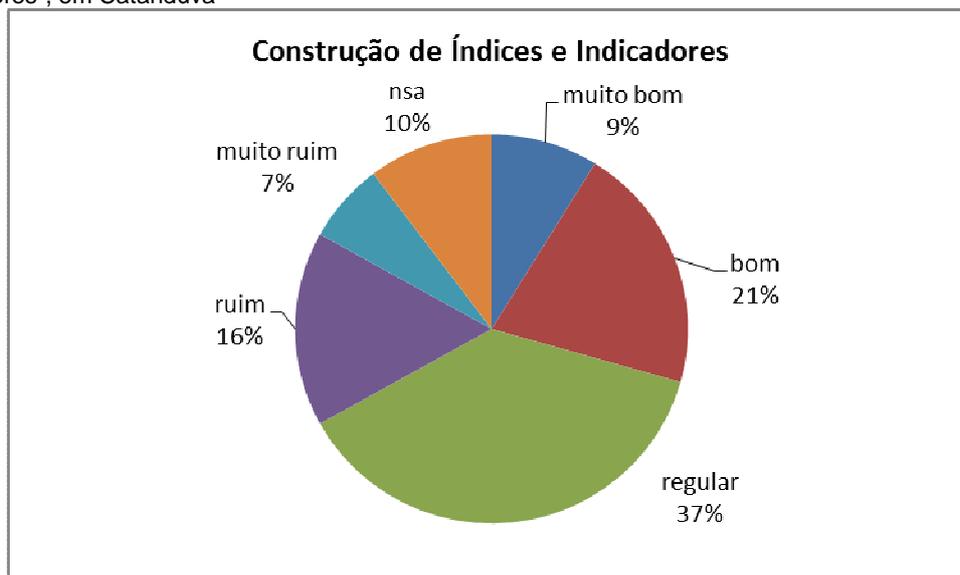
faculdades (entre elas de medicina), etc. Ainda como maior motivação a este capital social, Padre Albino está em processo de beatificação no Vaticano.

O segundo projeto busca formar um capital social nas camadas mais carentes da população de Catanduva, por meio da habitação de interesse social, dentro de um projeto maior de desenvolvimento humano que terá continuidade após o estabelecimento da população contemplada, conforme informação de seu promotor Padre Osvaldo de Oliveira Rosa. Para este primeiro projeto, padre Osvaldo conta com a experiência de outros projetos sociais promovidos a partir do apoio do deputado estadual Marcos Zerboni em cidades como São Paulo e Novo Horizonte. Padre Osvaldo conta já com a credibilidade da população, principalmente devido ao sucesso de outros de seus projetos sociais promovidos na periferia urbana, na região do Solo Sagrado, região que possui as maiores densidades populacionais de Catanduva e é formada por conjuntos habitacionais e loteamentos populares.

No decorrer deste trabalho, constatou-se que a governança é um processo impossível de ser inteiramente previsto em projetos de governo, tais como os aqui estudados, isto é, Plano de Governo e Plano Diretor. Entretanto, o reconhecimento de seus atores e eixos de contribuição no projeto de governo podem ser contemplados e abertas possibilidades estratégicas para sua atuação. O Plano de Governo da última gestão contempla alguns atores urbanos, sem se aprofundar nos meios de efetivação da governança. O Plano Diretor, por sua vez, contempla de alguma forma a participação de cooperativas para a habitação de interesse social, no entanto, compromete sua atuação na aplicação de instrumentos como ZEIS (Zona de Especial Interesse Social), por exemplo.

Analisando agora o bloco “Construção de Índices e Indicadores”, percebe-se igualmente a maior incidência do conceito “regular” (37%). Em relação ao bloco anterior, o conceito “bom” teve um resultado semelhante (21%) e reduziu a incidência do conceito ruim (16%). Entretanto, foi reduzida também a incidência do conceito “muito bom” (9%) e aumentou a incidência dos conceitos “muito ruim” (7%) e “não se aplica” (10%), o que fez que, ao valorar o desempenho deste bloco, o resultado tenha se reduzido para 2,779411765. Ainda assim, é considerado um bom resultado.

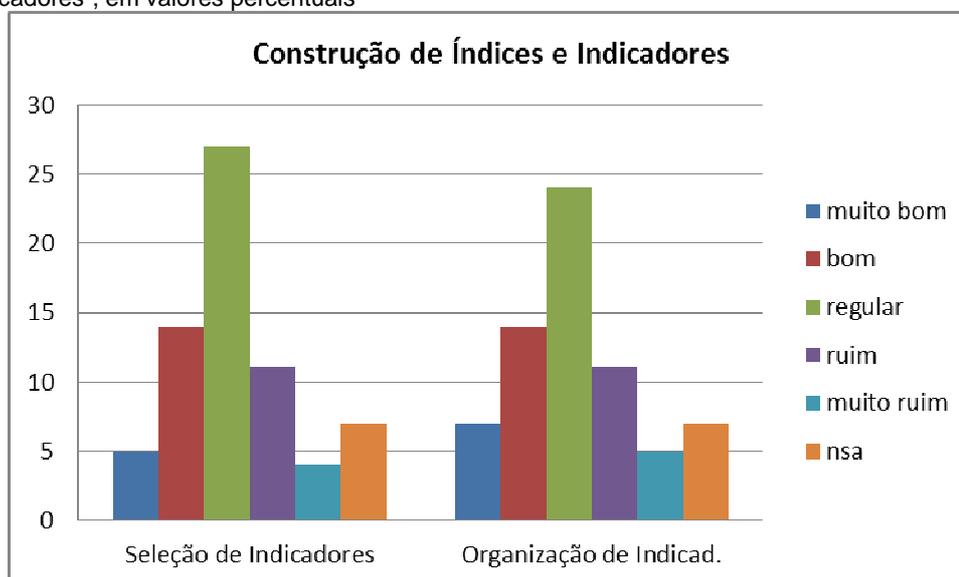
Figura 71 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Construção de índices e Indicadores”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Ao desagregar as variáveis deste bloco, os resultados são muito semelhantes: Seleção de Indicadores: 2,764705882; e Organização de Indicad.: 2,794117647.

Figura 72 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular”, em Catanduva, bloco “Construção de Índices e Indicadores”, em valores percentuais



Fonte: Autora, 2019.

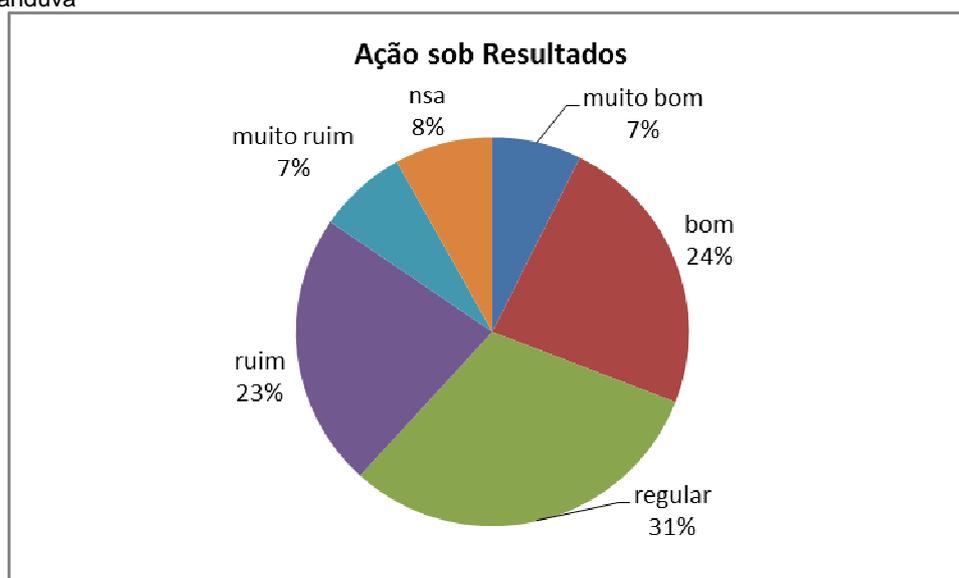
Em relação aos indicadores, é importante averiguar os órgãos produtores de informação nos três níveis de governo e também na sociedade civil organizada. Muitos

indicadores são produzidos nas ações operacionais, mas não são organizados e, conseqüentemente, analisados enquanto metas e objetivos almejados e alcançados. Pode-se perceber, ao participar da equipe de revisão do Plano Diretor de Catanduva, como projeto de extensão da UFSCar (2018)¹⁹⁸, que são disponibilizados muitos indicadores nos órgãos estaduais de governo (CETESB, Comitê de Bacias Hidrográficas, etc.), principalmente para os municípios pertencentes ao Estado de São Paulo, mas que são desconhecidos pelos técnicos municipais.

Portanto, o não aproveitamento dos indicadores existentes, sua não organização em índices e a não complementação dos dados em pesquisas em campo, entre outros, comprometem o próximo bloco, “Ação sobre Resultados”. Conforme um dos entrevistados e representantes da sociedade civil no CMDU, que é arquiteto, há falta de informações municipais, sobretudo em relação à saúde e à educação. Para ele, estes dados podem pautar a solicitação de contrapartidas de empreendimentos maiores em áreas mais carentes de equipamentos.

O bloco “Ação sobre Resultados” possui um desempenho bastante polarizado. Isso porque os conceitos positivos “bom” (24%) e “muito bom” (7%) são semelhantes aos resultados para os conceitos negativos: “ruim” (23%) e “muito ruim” (7%). Boa parte dos entrevistados se manteve numa posição neutra, com o conceito “regular” (31%).

Figura 73 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Ação sob Resultados”, em Catanduva

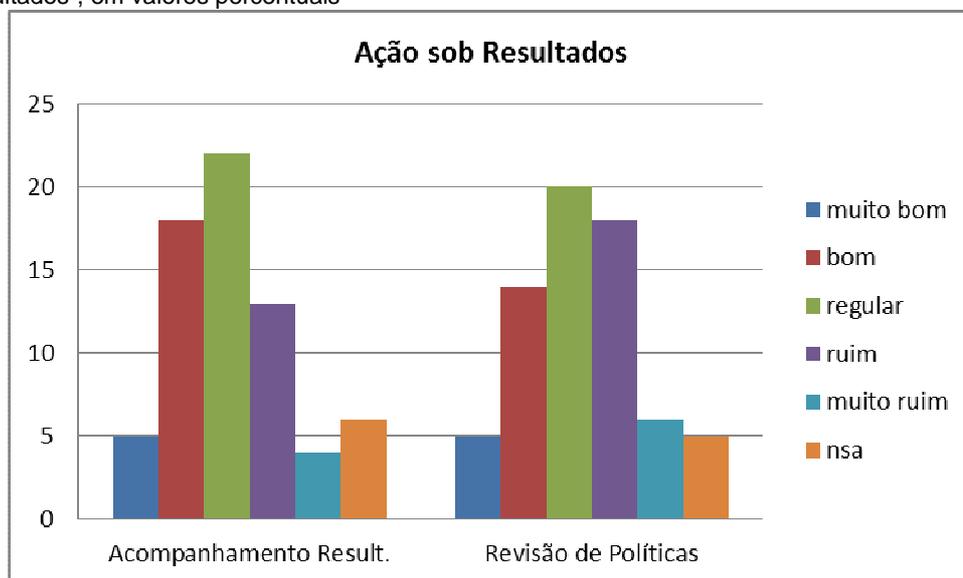


¹⁹⁸ A revisão do Plano Diretor de Catanduva está em andamento, sendo realizada por meio de projeto de extensão da UFSCar (Proc. 23112.000941/2018-19) sob coordenação do Prof. Dr. Arq. Luiz A. N. Falcoski.

Fonte: Autora, 2019.

O desempenho das variáveis que compõem este bloco, conforme pode ser visto na figura a seguir, é melhor para o “acompanhamento dos resultados” do que para a “revisão de políticas públicas”. Isso porque talvez tenha interferido a opinião dos entrevistados que fazem parte do CMDU e estiveram presentes no processo de revisão do Plano Diretor em 2011, com sua não aprovação pela Câmara de Vereadores na época e que cuja revisão do Plano ainda se faz necessária no momento das entrevistas. Ao se valorar os conceitos atribuídos na entrevista, tem-se os seguintes resultados: Acompanhamento Resultados: 2,838235294; e Revisão de Políticas: 2,691176471.

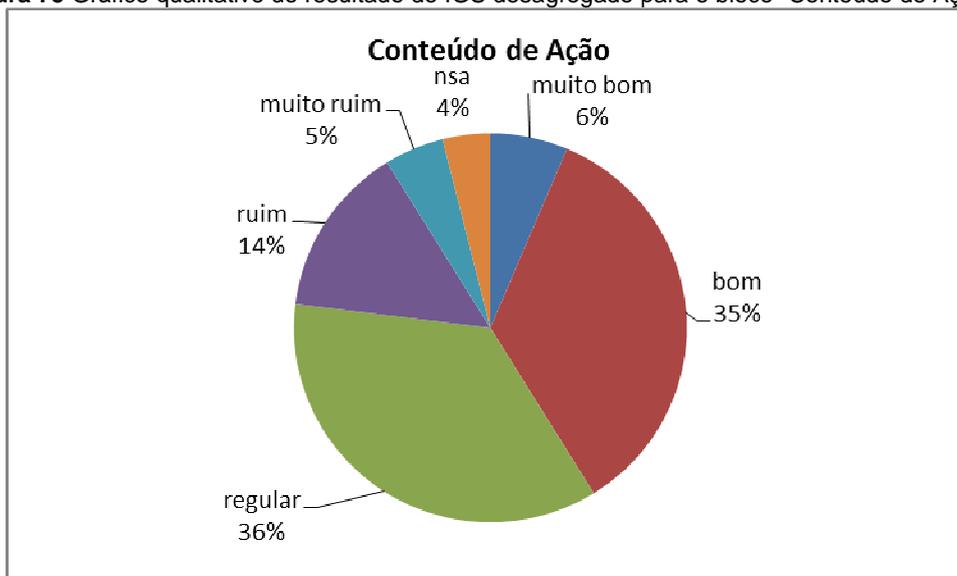
Figura 74 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular”, em Catanduva, bloco “Ação sob Resultados”, em valores percentuais



Fonte: Autora, 2019.

O bloco seguinte, “Conteúdo de Ação”, possui resultados melhores do que o bloco anterior. Como o bloco “Objetivos e Prioridades de Gestão Alinhados ao Desenho de Cenários”, da variável “Agenda Pública”, demonstra confiança dos entrevistados na atual gestão em relação aos atos públicos necessários, apesar de todas as críticas e discordâncias partidárias que, por vezes, emanaram durante as entrevistas. Neste bloco, o conceito “bom” (35%) possuiu desempenho semelhante ao conceito “regular” (36%) e foi muito superior ao desempenho do conceito “ruim” (14%). No entanto, os conceitos mais extremos, como “muito bom” (6%) e “muito ruim” (5%), possuíram desempenho semelhante.

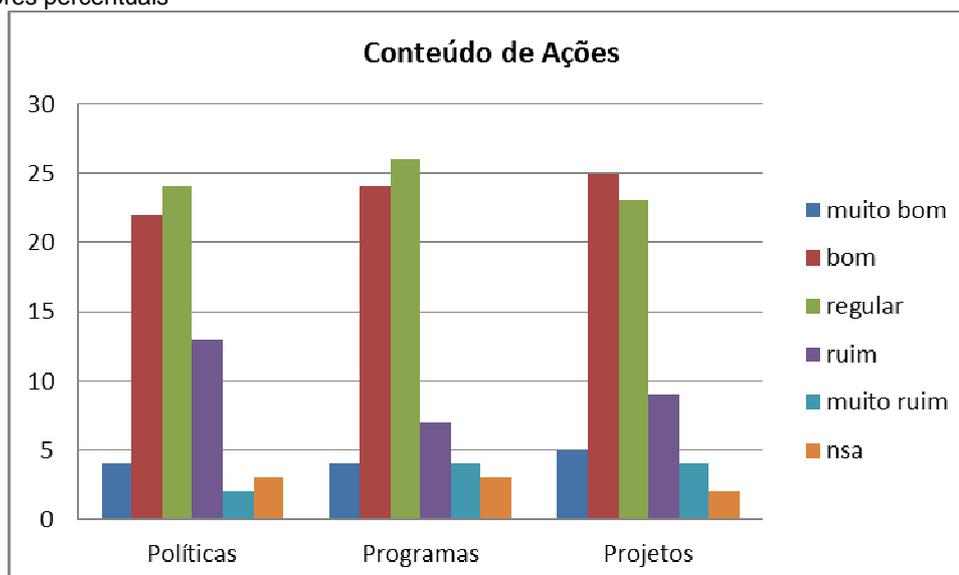
Figura 75 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Conteúdo de Ação”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Entre as variáveis que compõem o presente bloco, os “projetos” necessários para a cidade foram os que tiveram melhor desempenho, e as “políticas” públicas foram as mais criticadas, como pode ser visto na figura a seguir. Os resultados dos conceitos valorados foram: Políticas: 3,058823529; Programas: 3,117647059; Projetos: 3,176470588. Ou seja, este foi o bloco no qual todas as variáveis foram muito bem avaliadas.

Figura 76 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular”, em Catanduva, bloco “Conteúdo de Ações”, em valores percentuais



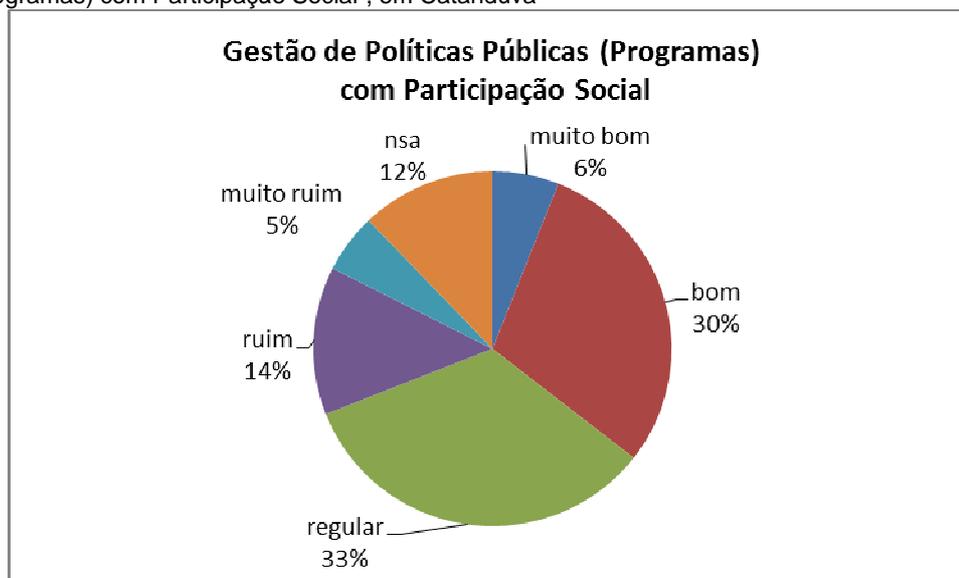
Fonte: Autora, 2019.

4.5.3 Gestão de Políticas Públicas Urbanas (Programas) com Participação Social

Estes dois próximos eixos analisados dizem respeito à “Capacidade de Governo” da governança urbana. O primeiro deles trata da “Gestão de Políticas Públicas (Programas) com Participação Social”. Em Catanduva, o desempenho deste eixo foi positivo, um pouco inferior aos eixos anteriores que demonstravam o “Projeto de Governo”, sobretudo devido à maior incidência da resposta “não se aplica” nas variáveis. Provavelmente isto ocorreu devido à falta de conhecimento da sociedade civil quanto à capacidade de gestão municipal nas variáveis selecionadas.

Neste eixo, o conceito “bom” (30%), ao ser somado com o conceito “muito bom” (6%), foi igual a (36%), semelhante ao resultado do conceito “regular” (33%) e superior à soma dos conceitos negativos, como “ruim” (14%) e “muito ruim” (5%), que é igual a 19%. Porém, a resposta “não se aplica” teve uma incidência considerável de 12% (ver figura a seguir).

Figura 77 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o Eixo “Gestão de Políticas Públicas (Programas) com Participação Social”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Ao desagregar este eixo nos blocos correspondentes e valorar os conceitos atribuídos – ver quadro e figura a seguir –, o bloco com maior desempenho foi “Alocação Institucional”, com nota 3,12. Os blocos de menor desempenho foram “Previsão Orçamentária” (2,58) e “Alteração de Políticas Públicas” (2,65). Este último teve queda em seu conceito devido aos integrantes do CMDU na crítica as alterações feitas para o Plano Diretor na gestão anterior a da pesquisa. Os blocos “Suficiência de Meios” (2,78) e “Conselhos Gestores” (2,87) tiveram desempenho intermediário.

Quadro 19 Resultado do IGS desagregado nos blocos selecionados para o Eixo “Gestão de Políticas Públicas (Programas) com Participação Social”, em Catanduva

Blocos do IGS	Conceito
Alocação Institucional	3,123529412
Suficiência de Meios	2,78125
Conselhos Gestores	2,87745098
Previsão Orçamentária	2,588235294
Alteração de Políticas Públicas	2,656862745
Média simples dos blocos no eixo “Gestão de Políticas Públicas Urbanas (Programas) com Participação Social”	2,808823529

Fonte: Autora, 2019.

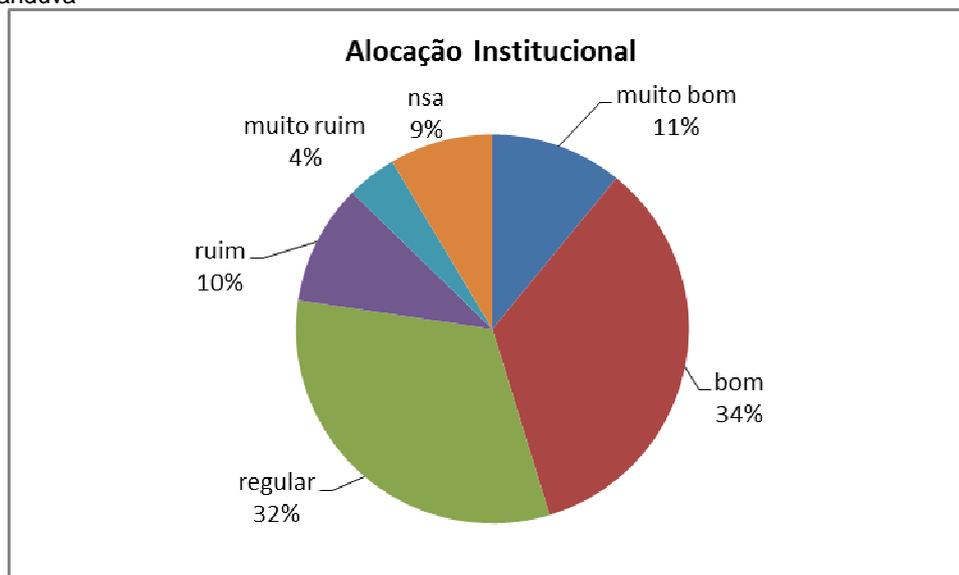
Figura 78 Gráfico do resultado do IGS desagregado nos blocos selecionados para o Eixo “Gestão de Políticas Públicas (Programas) com Participação Social”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

O primeiro bloco analisado para este Eixo é “Alocação Institucional” e é o que possui melhor desempenho na opinião dos entrevistados, com conceito 3,123529412. Os conceitos positivos, “bom” (34%) e “muito bom” (11%), somam 45% dos entrevistados, e os conceitos negativos, “ruim” (10%) e “muito ruim” (4%), apenas 14% dos entrevistados. O conceito “regular” permanece expressivo, com 32% dos entrevistados, e a resposta “não se aplica” com 9%.

Figura 79 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Alocação Institucional”, em Catanduva



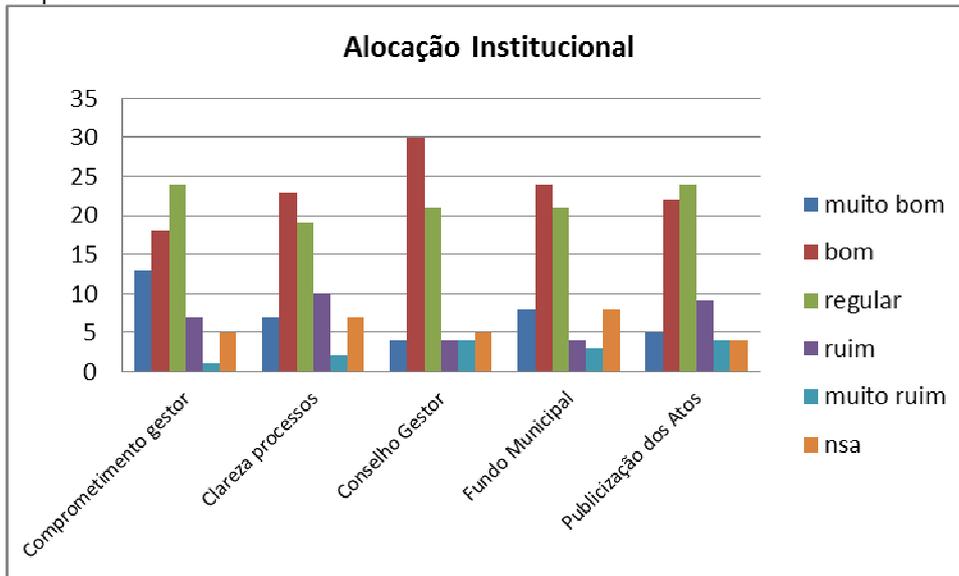
Fonte: Autora, 2019.

Todas as variáveis que compõem este bloco foram muito bem avaliadas, com conceito acima de 3, sendo: Comprometimento gestor: 3,294117647; Clareza processos: 3,029411765; Conselho Gestor: 3,161764706; Fundo Municipal: 3,088235294; e Publicização dos Atos: 3,044117647.

Chama a atenção a variável “comprometimento do gestor” em relação ao alto percentual de incidência na avaliação “muito bom”, e o baixo percentual de incidência no conceito “muito ruim”, o que, mais uma vez, pode ser a confiança dos entrevistados – situação ou não, no atual prefeito. Nesse mesmo sentido, também se destaca a variável “Conselho Gestor” em relação ao percentual de incidência da avaliação “bom” (vide figura a seguir).

Entretanto, vale observar que, provavelmente, o bom desempenho desta última variável seja em relação às pessoas que fazem parte dos Conselhos de políticas públicas, porque quando avaliado o bloco “Conselho Gestor” em suas variáveis, o desempenho é um pouco menor, como será visto a seguir. Isso vai de encontro ao depoimento das pessoas entrevistadas que fazem parte do CMDU, as quais estavam na época da entrevista animadas com os membros eleitos, que eram constituídos por muitos arquitetos e engenheiros.

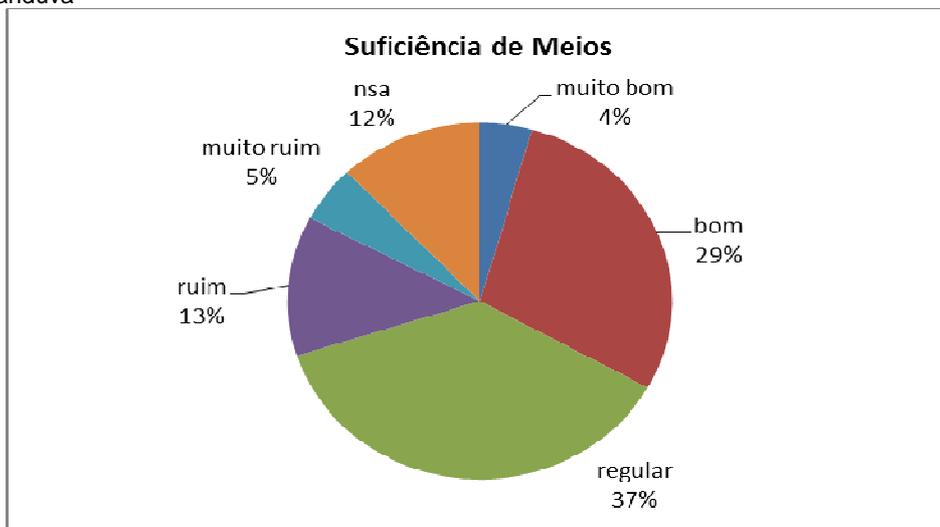
Figura 80 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Gestão de Políticas Públicas (Programas) com Participação Social”, em Catanduva, bloco “Alocação Institucional”, em valores percentuais



Fonte: Autora, 2019.

O próximo bloco sobre “Suficiência de Meios” teve um desempenho pior do que o bloco anterior, mas ainda assim uma avaliação positiva. Ao se somar os conceitos positivos, “bom” (29%) e muito bom (4%), o resultado de 33% é superior àquele da soma dos conceitos negativos, “ruim” (13%) e “muito ruim” (5%), que é igual a 18%. Contudo, houve uma alta incidência do conceito “regular” (37%) e da resposta “não se aplica” (12%), o que pode representar um desconhecimento de causa por parte dos entrevistados.

Figura 81 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Suficiência de Meios”, em Catanduva



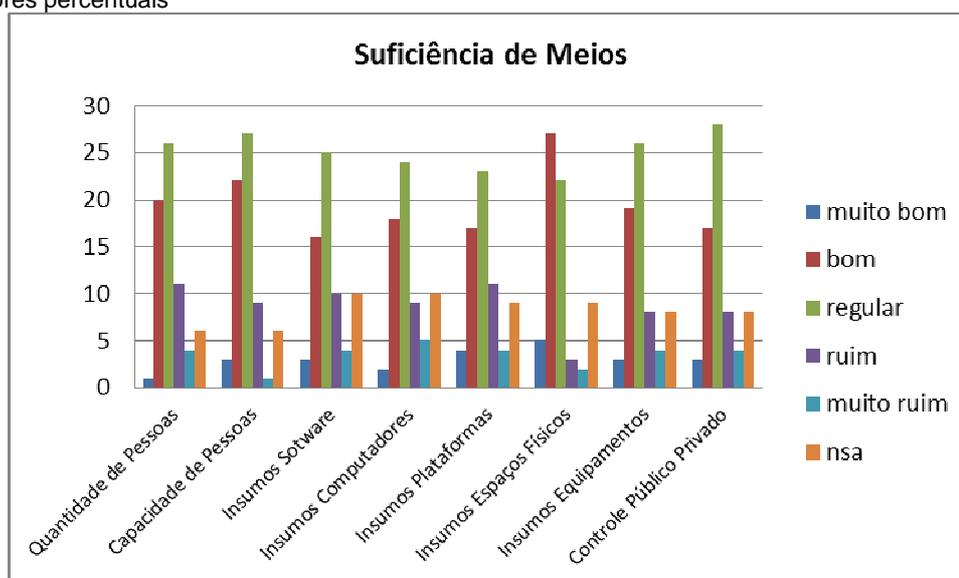
Fonte: Autora, 2019.

Das variáveis que compõem este bloco, as melhores avaliadas são: “capacidade das pessoas” e “espaços físicos”. As piores avaliadas são: “softwares”, “computadores” e “plataformas” (ver figura a seguir).

Os conceitos, quando atribuídas notas, são: Quantidade de Pessoas: 2,779411765; Capacidade de Pessoas: 2,985294118; Insumos Software: 2,617647059; Insumos Computadores: 2,602941176; Insumos Plataformas: 2,691176471; Insumos Espaços Físicos: 3,044117647; Insumos Equipamentos: 2,779411765 e Controle Público Privado: 2,75.

Chama atenção a confiança dos entrevistados também sobre a capacidade das pessoas que fazem parte do corpo técnico da Prefeitura.

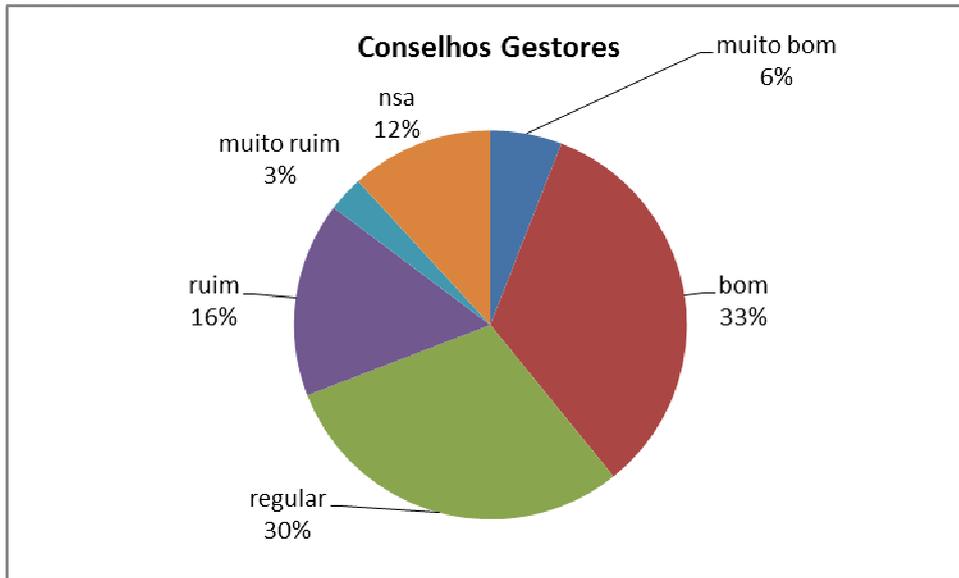
Figura 82 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Gestão de Políticas Públicas (Programas) com Participação Social”, em Catanduva, bloco “Suficiência de Meios”, em valores percentuais



Fonte: Autora, 2019.

O bloco relativo a “Conselhos Gestores” recebeu uma avaliação pior do que a variável “Conselho Gestor” quando dentro do bloco “Alocação Institucional”. Entretanto, como pode ser visto na figura a seguir, o conceito “bom” (33%), sozinho, como raras vezes ocorreu nesta entrevista, supera o conceito “regular” (33%). O conceito “muito bom”, porém, possuiu baixa incidência (6%), como também os conceitos negativos “ruim” (16%) e “muito ruim” (3%). A resposta “não se aplica” foi dada por 12%, como desconhecimento de causa.

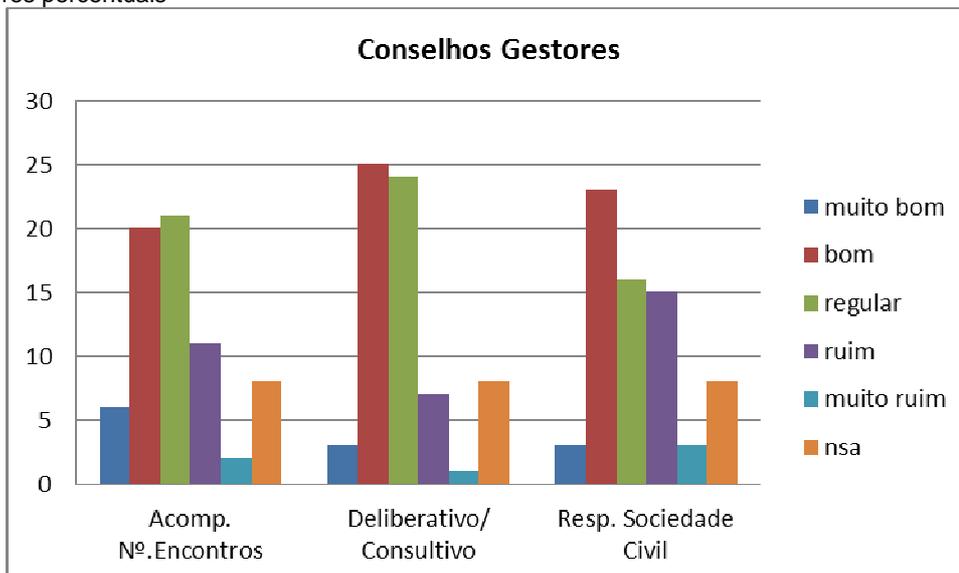
Figura 83 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Conselhos Gestores”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Em relação às variáveis desagregadas neste bloco, o melhor desempenho ocorre com responsabilidade atribuída ao Conselho como “deliberativa/ consultiva”, o que pode refletir que as pessoas que fazem parte dos Conselhos se sentem satisfeitas em sua participação nos processos decisórios. O pior desempenho foi na variável da “responsabilidade da sociedade civil” sobre as decisões que lhes são atribuídas, em que o conceito “ruim” teve grande incidência. O desempenho intermediário neste bloco foi em relação à variável de “número de encontros”.

Figura 84 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Gestão de Políticas Públicas (Programas) com Participação Social”, em Catanduva, bloco “Conselhos Gestores”, em valores percentuais



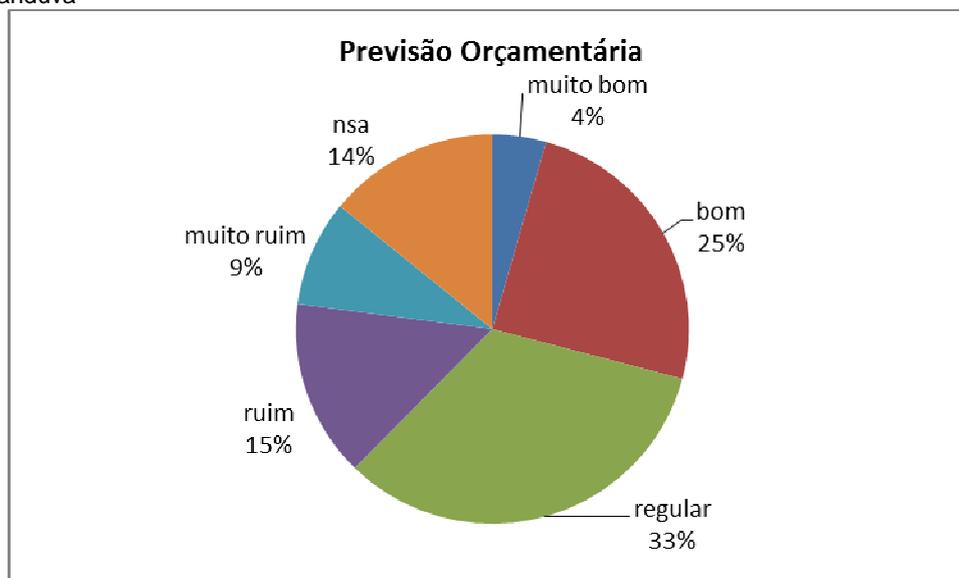
Fonte: Autora, 2019.

Os valores destas variáveis são: Acompanhamento/Número de Encontros: 2,897058824; Deliberativo/Consultivo: 2,970588235; Responsabilidade da Sociedade Civil: 2,764705882.

Entretanto, segundo um dos entrevistados, o CMDU deveria ser mais autônomo da gestão pública municipal, ter seu estatuto definido, ampliar o acesso de seus membros as informações e ser gerido por pessoa diferente de um gestor público.

O bloco “Previsão Orçamentária” (2,58) foi o pior avaliado não apenas no presente eixo, como também em relação a todos os blocos constantes na entrevista. O que pode refletir o descontentamento dos entrevistados em relação à situação e ao planejamento financiamento do desenvolvimento urbano. Neste, os conceitos positivos “bom” (25%) e “muito bom” (4%) superam levemente os conceitos negativos “ruim” (15%) e “muito ruim” (9%). As repostas “não se aplica” tiveram uma incidência maior do que nos blocos anteriores (14%). O conceito “regular” permanece na casa dos 30% (33%) ver figura a seguir).

Figura 85 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Previsão Orçamentária”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Durante as entrevistas, houve críticas a todas as variáveis deste bloco. Os “Fundos” municipais vinculados a políticas públicas receberam maior incidência do conceito “bom”, sobretudo para os membros do CMDU e do COMMA. Entretanto, houve uma incidência elevada da resposta “não se aplica”, demonstrando desconhecimento das pessoas e grupos que lidam com políticas públicas em relação aos instrumentos disponíveis no Município e comprometendo os processos de governança.

A partir da Lei Municipal nº 0532/2010 que dispõe sobre a regularização de imóveis clandestinos em Catanduva, estabelecendo contrapartidas para as infrações ao Código de Obras e ao Plano Diretor – sob análise da CAAPRE – Comissão de Análise e Aprovação dos Projetos de Regularização, foi possível dotar de recursos o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. A aplicação de recursos deste Fundo na cidade é deferida pelo CMDU e serviu até o momento da pesquisa em investimentos: no Centro de Esportes Mestriner, na duplicação e iluminação da Avenida Sete de Setembro, na interligando a Rua Novais e Avenida Jales e na contribuição do montante necessário para reforma do teatro, rodoviária e de uma creche municipal.

Nesse mesmo sentido, as contrapartidas para os novos empreendimentos feitos pela Comissão de Aprovação do Parcelamento Uso e Ocupação do Solo são alocadas no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e deferidas pelo CMDU.

Para os entrevistados, as “contrapartidas” solicitadas nos empreendimentos no momento da entrevista têm uma linguagem mais clara e também são mais aceitas. Ao contrário das “multas”, estabelecidas pelo poder público municipal, que recebem mais críticas. Ainda em tom de crítica, os “cofres públicos” não foram bem avaliados, perdendo apenas para as PPPs (Parcerias Público-Privadas), que, segundo os entrevistados, não ocorrem apenas por não serem institucionalmente regulamentados e por falta de capacidade de gestão para isso, mas principalmente porque a iniciativa privada no município não se interessa em promover ações de desenvolvimento urbano, deixando tudo a encargo do poder público e cobrando benesses financeiras sempre que possível. Ou seja, há um descrédito na gestão financeira do município feita pelo poder público, porém, há um descrédito maior no capital social quanto ao interesse coletivo do desenvolvimento urbano.

Ainda em relação à previsão orçamentária para concretização dos projetos de governo, ou da captação de recursos para o desenvolvimento urbano, pode ser constatado – sobretudo em relação ao Plano Diretor – que instrumentos como a “Outorga Onerosa” (aumento de potencial construtivo, alteração de uso, expansão de perímetro urbano, etc.) e “Operação Urbana Consorciada”, por exemplo, não foram previstos.

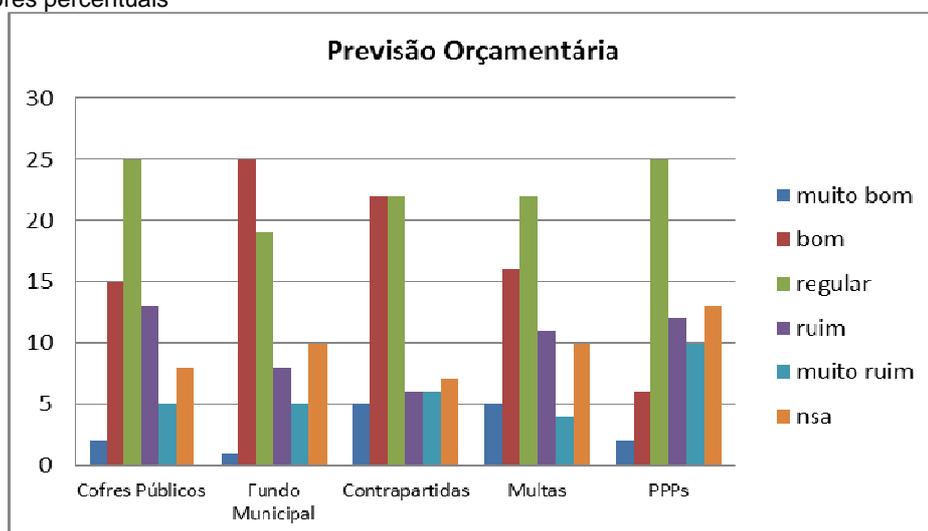
Figura 86 Imagem da reunião do CMDU em Catanduva para definir revisão do Plano Diretor



Fonte: OREGIONAL, 2018¹⁹⁹

Os conceitos valorados para este bloco são: Cofres Públicos: 2,588235294; Fundo Municipal: 2,691176471; Contrapartidas: 2,897058824; Multas: 2,661764706; PPPs: 2,102941176. Esta última nota é inferior à metade da maior nota possível (5).

Figura 87 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Gestão de Políticas Públicas (Programas) com Participação Social”, em Catanduva, bloco “Previsão Orçamentária”, em valores percentuais



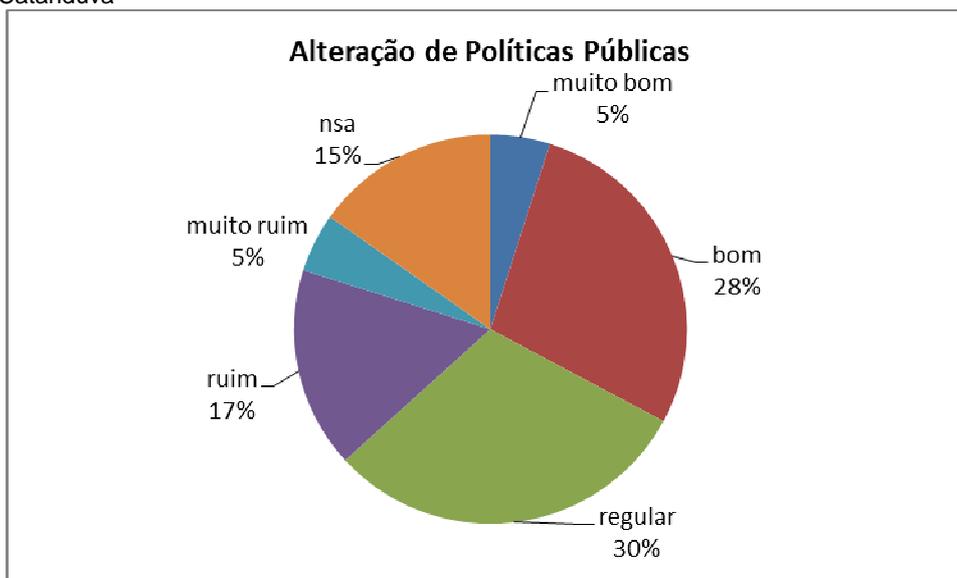
Fonte: Autora, 2019.

O bloco “Alteração de Políticas Públicas”, último do eixo “Gestão de Políticas Públicas Urbanas (Programas) com Participação Social”, possui uma avaliação levemente melhor do que o bloco anterior (2,65), mas ainda foi alvo de muitas críticas, sobretudo em

¹⁹⁹ Disponível em: <<https://www.oregional.com.br>>. Acesso em: 1 ago. 2018

relação às alterações do Plano Diretor Participativo realizadas pela gestão anterior, como será demonstrado adiante. Os conceitos antagônicos “muito bom” e “muito ruim” tiveram a mesma incidência de 5%. O conceito “bom” (28%) possuiu uma frequência semelhante ao conceito “regular” (30%), maior do que a frequência do conceito “ruim” (17%). No entanto, em compensação, 15% dos entrevistados responderam como “não se aplica”, demonstrando, talvez, desconhecimento dos processos.

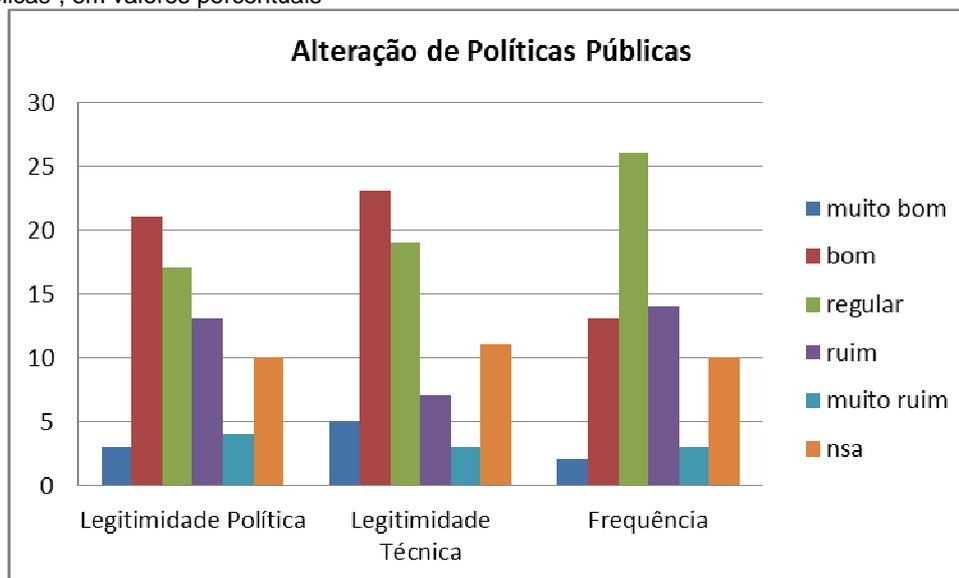
Figura 88 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Alteração de Políticas Públicas”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Quanto às variáveis desagregadas dos blocos, as maiores críticas ocorreram na “frequência” das alterações, e os melhores conceitos na “legitimidade técnica” das alterações. Os conceitos, quando valorados, foram: Legitimidade Política: 2,647058824; Legitimidade Técnica: 2,808823529; e Frequência: 2,514705882.

Figura 89 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Gestão de Políticas Públicas (Programas) com Participação Social”, em Catanduva, bloco “Alteração de Políticas Públicas”, em valores percentuais



Fonte: Autora, 2019.

Apesar da avaliação deste bloco ter sido razoavelmente boa, tanto a legitimidade técnica quanto a legitimidade política das alterações em políticas públicas e em especial, no Plano Diretor, receberam críticas fervorosas, sobretudo daquelas pessoas que conhecem em maior profundidade este instrumento e participam de sua implantação enquanto técnicos municipais ou cidadãos. A presente autora se solidariza com essas críticas, uma vez que esteve presente na construção do Plano (em 2006), na sua implantação e na tentativa de sua revisão (em 2011).

Ainda assim, vale dizer que, para a maioria dos entrevistados, essas alterações não foram relevantes, mesmo porque incidem sobre questões técnicas de desconhecimento de muitos e de interesse do mercado imobiliário, do qual boa parte participa. Na época dessas alterações, não houve preocupação da prefeitura para verificar os possíveis impactos que podem ser causados no todo urbano, ou de capacitar os representantes da sociedade no CMDU sobre as alterações propostas. Mesmo porque, como será explicado a seguir, houve desconhecimento de conceitos básicos do Plano Diretor nos projetos de lei aprovados também por parte do executivo e legislativo.

Entretanto, a constância dessas alterações no corpo de lei acusa sua necessidade eminente, com a obsolescência de assuntos tratados no PD. A gestão municipal responsável pela construção do PD já fez uma tentativa malsucedida de sua revisão como um todo em 2011, a qual não foi aprovada pela Câmara de Vereadores. Atualmente, o PD se encontra novamente em processo de revisão. As alterações foram mais constantes na gestão municipal cujos gestores não participaram do processo de construção do PD de

2006. Esses mesmos gestores, quando retornam ao executivo municipal em 2016, revogam a maior parte das leis que alteram o PD, com exceção daquelas que a situação estava consolidada. Todavia, pode-se perceber que a proposta de apenas alterar o projeto como um todo, a partir da revisão do PD, e a inflexibilidade do texto original para adaptações, dificulta a concretização de projetos de interesse da comunidade, como, por exemplo, a habitação de interesse social promovida por cooperativas e a construção das bacias de amortecimento de águas pluviais como medidas compensatórias de loteamento.

De qualquer forma, várias alterações foram feitas durante os anos de vigência do atual PD. Essas alterações, na maior parte das vezes, como constatado a partir do relatório a seguir, foram feitas sem critérios técnicos e análise de impactos. A partir disso, pode-se concluir que as alterações foram feitas principalmente para atender necessidades pontuais e interesses de mercado.

ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

O Plano Diretor Participativo de Catanduva, Lei Complementar nº 0355/2006, possuiu 23 intervenções desde sua aprovação. Destas, 19 foram alterações em seu corpo de lei e disposições e 4 foram regulamentações.

Na primeira gestão do prefeito Afonso Macchione Neto, quando foi aprovado o Plano, houve um Decreto Municipal em 2007, regulamentando uma questão de investidura, e quatro alterações no corpo de Lei, sendo três provenientes de projeto de lei de origem do legislativo e uma do executivo. A alteração de Lei proveniente do executivo corrigia-a de acordo com o novo organograma institucional com a Secretaria de Trânsito, recém-criada. As três alterações de Lei provenientes do legislativo tratavam de questões de parcelamento e uso do solo e perderam sua eficácia por Decreto Municipal e ADIN provenientes do judiciário.

Na segunda gestão do prefeito Afonso Macchione Neto, houve três Decretos Municipais regulamentando o Plano e três Leis alterando o corpo da lei; duas provenientes do executivo e uma do legislativo. Os projetos de Lei que alteravam o Plano também o corrigiam de acordo com alterações no organograma institucional, que foram a criação da Secretaria de Meio Ambiente e da Autarquia Superintendência de Água e Esgoto Além disso, destinavam os recursos provenientes de multas e outros relativos ao Meio Ambiente para o Fundo gerido pelo COMMA, Conselho igualmente recém criado. A Lei de autoria do legislativo mais uma vez alterava questões de uso do solo, e mais uma vez perdeu sua eficácia por Decreto Municipal e, posteriormente, por ADIN.

Na gestão seguinte, do prefeito Geraldo Antonio Vinholi, o Plano Diretor foi alterado 12 vezes, 10 vezes pelo executivo e duas vezes pelo legislativo. As alterações trataram do ordenamento territorial como todo: áreas de expansão do solo, uso, ocupação e parcelamento.

A atual gestão, 2017-2020, revogou quatro destas leis por Decreto Municipal e, posteriormente, as Leis sofreram ADIN do judiciário. Nesta gestão, o Plano não foi alterado, mas está em fase de revisão por meio da parceria do executivo municipal com a UFSCar. Para isso, ver o Apêndice 8 sobre o histórico de alterações do Plano Diretor até o ano de 2018.

A partir deste histórico na implantação e alteração do Plano Diretor de Catanduva, é possível se estabelecer várias considerações a respeito. A primeira delas é em relação à necessidade das alterações no projeto de lei inicial, constatação já proposta em 2011 na tentativa da revisão da lei que não foi aprovada pela Câmara Municipal. Entretanto, as alterações ocorreram de forma pontual e dirigida, sem estudos prévios e leitura comunitária, com pouca participação social e pouco entendimento de poder público e sociedade sobre a lei original do Plano Diretor e a implicação destas alterações.

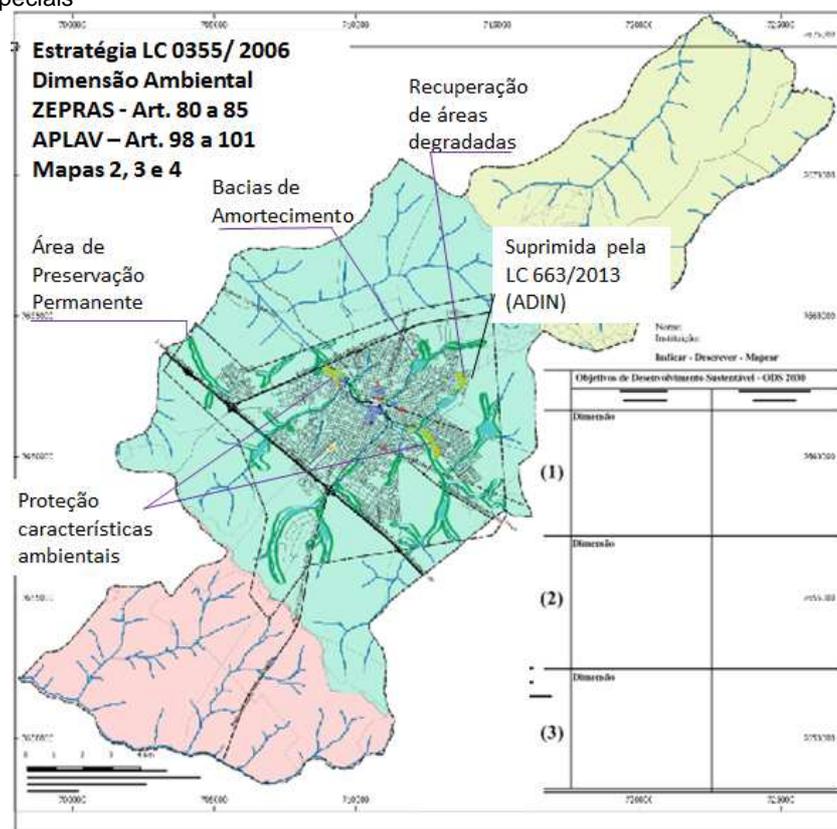
Percebe-se que as alterações da Lei do PD, a partir de 2013, passaram a ocorrer por pressão externa, para atender objetivos específicos, e são mais frequentes as iniciativas do executivo municipal. Uma das alterações visíveis ocorridas no período é em relação à alteração do uso do solo nas Zonas Predominantemente Residenciais. Estas Zonas são previstas no PD de 2006 para os loteamentos registrados, como tal em cartório no ato de sua formação. Esse conflito se iniciou já nas discussões de construção do PD entre os proprietários dos lotes destas áreas que as utilizavam para sua residência e aqueles cujos terrenos fazem frente a vias de trânsito movimentado, que veem ali uma oportunidade para ganhos em estabelecimentos comerciais. As alterações de usos feitas a partir de 2013 vão ter endereço certo, ferindo o princípio da impessoalidade, e demonstram o não entendimento da lei original do PD. As áreas objetos das alterações já faziam parte da MZ de Aproveitamento Urbano, portanto, a forma de redação da minuta de lei não foi correta e não tratou que a Zona Predominantemente Residencial é uma exceção a isso. Como estas alterações vão coincidir de serem em áreas ocupadas sobretudo por pessoas mais esclarecidas e com maior poder aquisitivo, vai haver uma relativa mobilização contrária a estas alterações abarcadas pela OAB (Ordem do Advogados do Brasil). De toda forma, essas alterações, em alguns casos, provavelmente eram necessárias, e na revisão do Plano Diretor em 2011, as vias principais movimentadas da cidade receberam um tratamento

diferenciado de uso e ocupação do solo, sendo os lotes lindeiros denominados como “Corredores de Comércio e Serviço”.

Ainda sobre a alteração do uso do solo, a extensão das áreas de “Corredores Lindeiros de Indústria, Comércio e Serviço”, ao longo das rodovias e das estradas municipais, numa primeira vista não parece tão preocupante, mas falta estudo prévio sobre suas implicações.

Na alteração de uso e ocupação proposta no período, foi suprimida uma das Zonas Especiais de Promoção e Recuperação Ambiental – ZEPRAs, atrás do bairro Glória V, que foi protegida por ter funcionado como “lixão” no passado.

Figura 90 Mapa de modelo espacial das estratégias ambientais do Plano Diretor de 2006 e alterações em relação às Zonas Especiais

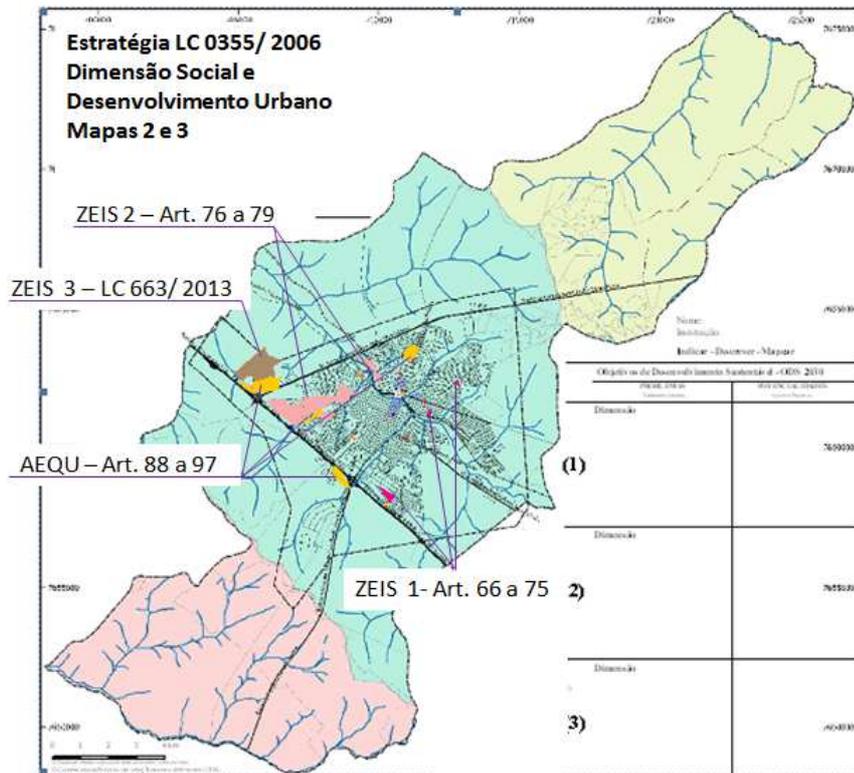


Fonte: UFSCar, 2018.

Tão grave quanto estas questões ambientais são as questões da moradia social. A alteração das áreas públicas doadas nos loteamentos, estabelecidas no Art. 214 para Habitação de Interesse Social, passam a vigorar como áreas dominiais. Nesse mesmo sentido, a MZ de Restrição de Parcelamento do Solo passa a ser desconsiderada e uma nova ZEIS (ZEIS.3) é criada atrás do Jardim Imperial, necessitando ampliar o perímetro

urbano e isentando os loteadores da caução para garantia da execução da infraestrutura. Nisto, conforme técnicos da Secretaria de Planejamento, foram aprovados e registrados 1700 lotes sem caução. Isso sem nenhuma resistência da sociedade.

Figura 91 Mapa de modelo espacial das estratégias de Habitação Social do Plano Diretor de 2006 e alterações



Fonte: UFSCar, 2018.

De acordo com a estimativa dos técnicos municipais, as alterações feitas para a HIS e os novos loteamentos aprovados para esta finalidade através do loteamento Imperial possuem capacidade para abrigar aproximadamente 20% da população atual de Catanduva. Esta região está desconectada da cidade por meio de uma importante barreira física, a Rodovia Comendador Pedro Monteleone (SP-351), que, para esses loteamentos, possui apenas um cruzamento em desnível, projetado e construído para atender um veículo em cada direção, com pouca acessibilidade para pessoas. Durante uma mesa redonda para discutir a mobilidade urbana em Catanduva realizada na sede da OAB em 28 de junho de 2016, a então presidente de bairro Nova Catanduva relatou sua dificuldade e de outros moradores do local no seu cotidiano para o acesso à cidade. O relato incluiu: a falta de vagas na escola municipal construída no bairro; a escassez de ônibus nos finais de semana; a falta de segurança no trânsito para o cruzamento da pista da rodovia; e a periculosidade de acessar o cruzamento em desnível ao final da tarde e aos finais de semana a pé, em

face de obrigatoriedade de o trajeto passar pelo distrito industrial quando todas as indústrias estão fechadas, entre outros. Esta forma de produção da cidade e da moradia social é contrária ao objetivo do PD de 2006, descrito no Item I do Art. 4º deste documento: “Qualificar e integrar os bairros periféricos à cidade”. Atualmente, em face da contrapartida exigida do loteamento ainda não implantado Nova Catanduva 2, a prefeitura conseguiu R\$ 1 milhão para construção de marginal da Rodovia que possibilite acesso da população à outra passagem em desnível, no trevo da estrada para Catiguá.

Figura 92 Print Screen de vídeo da mesa redonda sobre mobilidade urbana realizada em junho de 2016 na OAB



Fonte: Rádio Cultura AM²⁰⁰.

Figura 93 Localização da nova área de expansão de moradia social em Catanduva

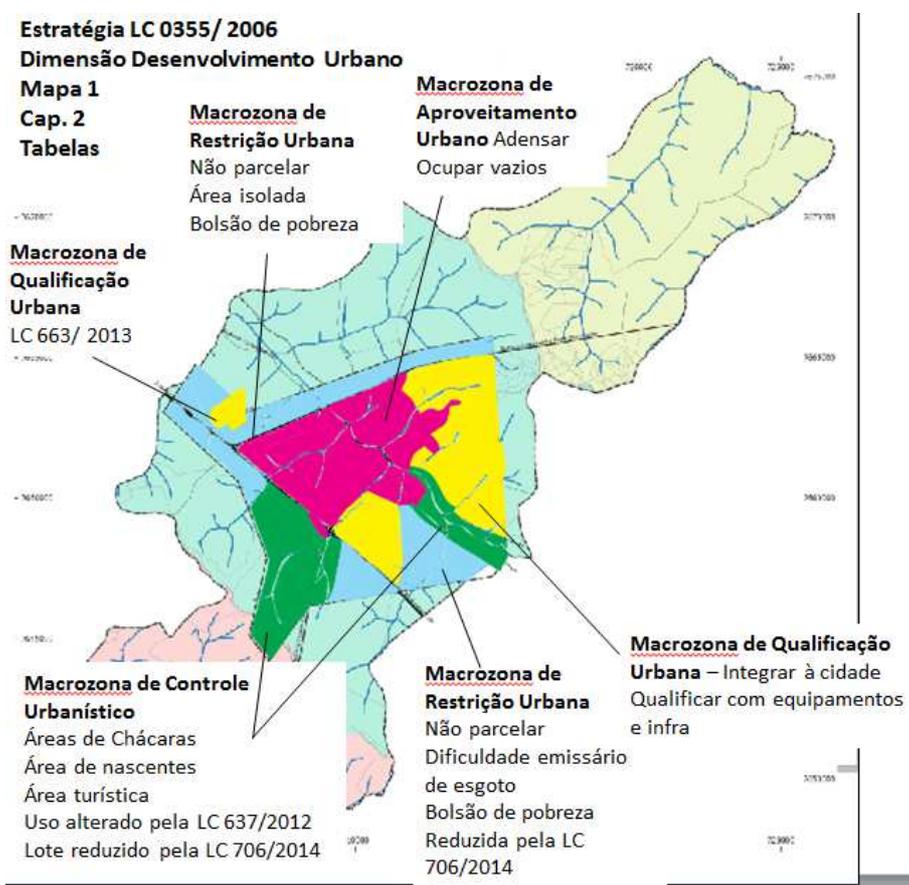


Fonte: Google Maps, adaptado pela autora.

²⁰⁰ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=v0W8z9DZfZs&feature=share>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

Ainda em relação à expansão do perímetro e das áreas liberadas para loteamentos, é possível notar a não compreensão das estratégias de desenvolvimento urbano propostas no PD 2006 nas alterações subsequentes. Em especial, na LC 865/2016, que permite a expansão do perímetro urbano com a MZ de Aproveitamento Urbano e se aproxima com a área do atual aterro sanitário. Macrozona, esta que pelo PD deveria ser designada a áreas já qualificadas e com infraestrutura urbana que necessitam ser adensadas. Pode ser que a falta de estratégias para a Macrozona Rural tenha facilitado estas propostas de expansão do perímetro urbano, entretanto, não justifica a falta de estudos prévios para as propostas.

Figura 94 Mapa de modelo espacial das estratégias Desenvolvimento Urbano do Plano Diretor de 2006 e alterações



Fonte: UFSCar, 2018.

No momento da construção do Plano Diretor de 2006, o município enfrentava graves consequências devido a processos falhos na aprovação destes empreendimentos. Como também constatado por Santoro (2012), a gestão pública municipal até 2006²⁰¹ havia passado por vários prefeitos eleitos que eram loteadores urbanos e técnicos municipais que

²⁰¹ Ano de aprovação do primeiro Plano Diretor Municipal – LC0355/2006.

completavam sua renda desenvolvendo projetos, entre eles, projetos urbanísticos de novos loteamentos, que eram aprovados na mesma Secretaria em que trabalhavam. O Apêndice 7 consta o relatório elaborado por esta autora em 2005 sobre a situação dos loteamentos na cidade naquele momento, a partir da consulta de processos administrativos de aprovação dos respectivos loteamentos.

Nenhum dos loteamentos que estavam em processo de consulta em 2005 prosseguiu, mesmo porque sua aprovação ficou sujeita ao término da elaboração do Plano Diretor. A segunda consulta de loteamento, na área próxima ao Jardim Imperial e Residencial Esplanada, é transformada pelo PD em MZ de Restrição Urbana e impedido seu parcelamento para fins urbanos. Mais tarde, essas áreas foram liberadas como ZEIS em 2014, ferindo o Plano Diretor, por meio de leis complementares. Entretanto, em 2006, a cana-de-açúcar apresentava bons rendimentos financeiros aos proprietários de terra e os interessados em promover loteamento na consulta descrita no relatório não se importaram em arrendar suas terras para este fim, como constatado igualmente por Santoro (2012) em entrevista com o interessado.

Os loteamentos irregulares, que na verdade se tratavam de conjuntos habitacionais promovidos pela Prefeitura, foram designados como ZEIS.1 no PD e regularizados na sequência por meio de programa estadual de regularização fundiária.

Alguns dos promotores dos loteamentos relatados exerciam forte pressão sobre a finalização da aprovação e termo de recebimento dos loteamentos na Prefeitura, em especial os loteamentos Cidade Jardim e Parque José Cury, solicitando a liberação da caução entre outros. Esta pressão era exercida diretamente com os técnicos municipais e também por meios políticos, em visita ao gabinete do prefeito, por exemplo. Nesse mesmo sentido, foi percebido pela equipe técnica responsável na elaboração do PD que os loteamentos eram aprovados com as áreas públicas institucionais e verdes nas bordas e nas áreas mais baixas do terreno, para onde escoavam as águas pluviais da malha a ser urbanizada. Na época, a aprovação dos loteamentos era realizada através da assinatura de um único técnico, normalmente o Diretor ou Secretário de Obras. Portanto, toda a responsabilidade e pressão eram designadas a uma única pessoa.

Em relação a isso, o PD tem como outro de seus objetivos, no Item II do Artigo 4º, “Planejar e controlar a produção de novos parcelamentos do solo e conjuntos habitacionais”, e cria como estratégias para isso, no Art. 7º e Art. 187, a “Comissão de Aprovação do Parcelamento Uso e Ocupação do Solo”, composta inicialmente por cinco representantes das secretarias municipais (Secretaria Municipal de Planejamento e Informática, Secretaria Municipal de Obras Serviços e Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Saneamento Básico,

Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos e representante do PRODEICA.). Por meio da LC 402/2007 e da LC 481/2009, a comissão é ampliada com as recém-criadas: Secretaria de Trânsito, Secretaria de Meio Ambiente – a água e o esgoto passam a ser geridos pela autarquia municipal SAEC – e é acrescentado um representante da Associação de Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Catanduva.

A atuação da referida Comissão permitiu aliviar a pressão dos loteadores sobre uma única pessoa e a análise mais criteriosa das propostas de loteamentos e grandes empreendimentos, resultando numa melhor qualidade do projeto e das demandas da cidade, assim como a solicitação de contrapartidas compensatórias. Dentre as contrapartidas compensatórias que podem ser citadas, está a construção de poço profundo e armazenamento de água para abastecimento do loteamento e região no Alto da Boa Vista 2 e o sistema de esgotamento sanitário para empreendimento e área adjacente em conjunto residencial construído no Parque Joaquim Lopes. A partir da análise técnica da Comissão, ainda os empreendimentos eram submetidos ao CMDU, com participação da população e deferimento dos processos. Assim, esta Comissão passa a ser um importante instrumento de análise técnica da governança municipal.

Essas estratégias são essenciais a partir de 2009, com a criação do “Programa Federal Minha Casa Minha Vida”, quando a disponibilidade de crédito para financiamento habitacional aquece o mercado de terras e o interesse por novos loteamentos. Em entrevista concedida para o jornal local “OREGIONAL”, publicada em 25 de março de 2012, esta autora, que desempenhava a função de Secretária de Planejamento neste ano, relata nove processos de loteamentos protocolados na Prefeitura, entre os estágios de consulta e aprovação (Jardim Monte Carlo, Residencial Alto da Boa Vista, Vivenda Sete de Setembro, Jardim das Acácias, Residencial dos Ipês, Jardim Europa, Top Life, Village São Domingos e Leda Sales) (SANCHES, 2012).

Esses atos são importantes de ser registrados porque o esquecimento da história incorre que fatos passados se repitam e capacidades técnicas adquiridas sejam retrocedidas. A Portaria Municipal nº 54.955/2014 obriga que todos os loteamentos e conjuntos habitacionais sejam enviados de imediato ao gabinete do prefeito, contrariando as disposições do Plano Diretor - que é uma lei complementar maior, desarticulando e enfraquecendo a Comissão de Aprovação do Parcelamento Uso e Ocupação do Solo. Entre os resultados desta desarticulação já mencionados na pesquisa, como, por exemplo, a criação e a aprovação da ZEIS.3, pode-se citar outros processos de aprovação de loteamentos, como o Alto da Boa Vista 2.

Este loteamento foi aprovado na gestão 2013-2016, já foi comercializado e encontra atualmente em impasse entre Prefeitura, loteador e Ministério Público. As áreas públicas

estão nas bordas do loteamento, a área institucional não é adequada para a implantação de equipamento comunitário. Atendendo pedido da atual gestão, a área institucional foi aterrada devido as suas condições topográficas. A área verde está localizada na margem oposta do rio ao loteamento a que serve. Isso faz com que o acesso à parte da área verde seja feito no pela gleba vizinha e não pelo próprio loteamento.

Figura 95 Loteamento Alto da Boa Vista 2



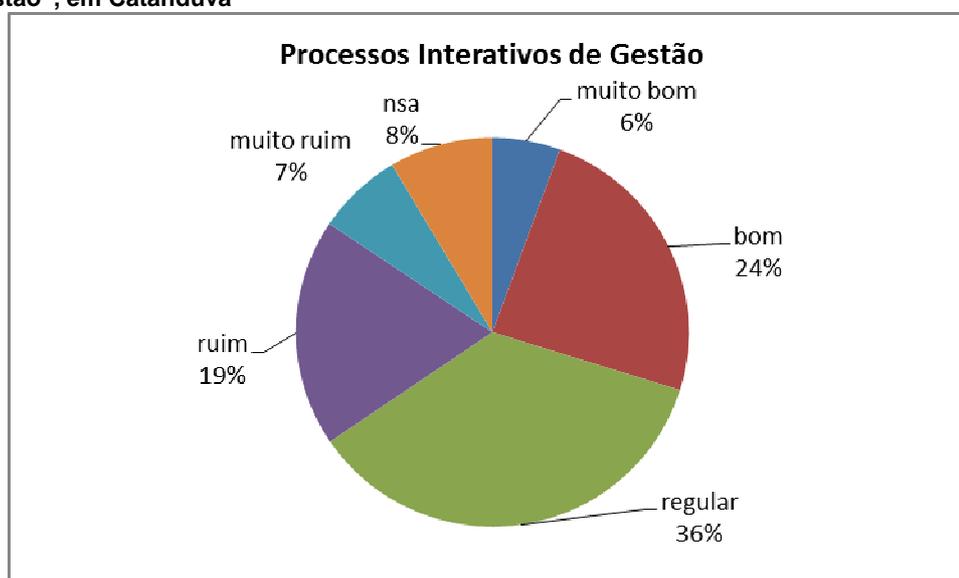
Fonte: Prefeitura Municipal de Catanduva, 2018.

Enfim, a atual gestão municipal revoga a Portaria nº 54.955/ 2014 e torna a estruturar a Comissão de Aprovação do Parcelamento Uso e Ocupação do Solo e CMDU, com novo inventário da situação atual dos loteamentos e discussão de medidas mitigatórias e contrapartidas para o prosseguimento dos processos.

4.5.4 Processos Interativos de Gestão

Este é o segundo eixo que também faz parte da Capacidade de Governo. Seu desempenho é semelhante para os entrevistados do eixo anterior. Apesar do conceito “muito ruim” (7%) ser levemente superior ao “muito bom” (6%), ao se somar os conceitos positivos “muito bom” e “bom” (24%), o resultado é igual a 30%, superior à soma dos conceitos negativos “muito ruim” e “ruim” que é 26%. Entretanto, a maior incidência de conceito foi para o desempenho neutro do “regular” (36%).

Figura 96 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o eixo “Processos Interativos de Gestão”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

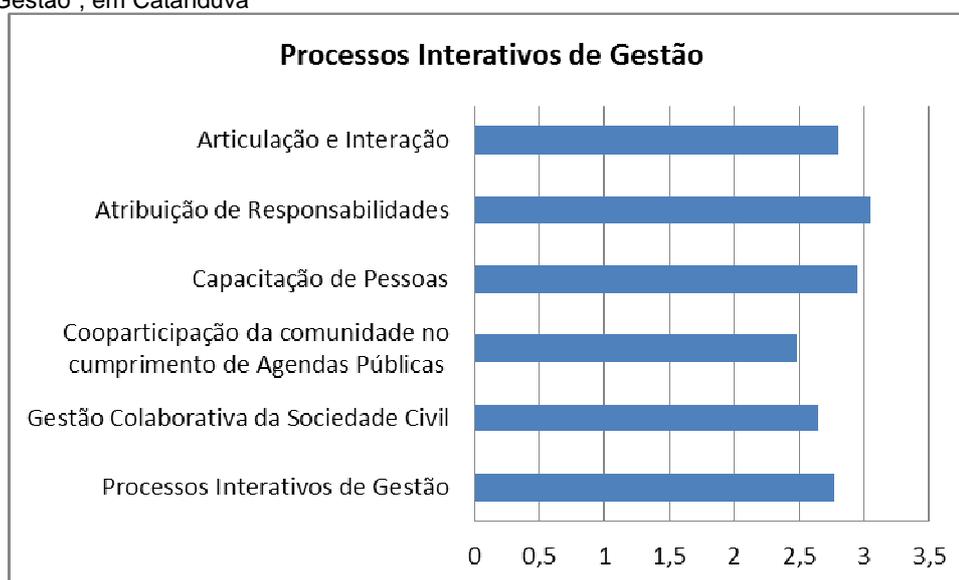
Apesar do bom conceito alcançado neste eixo (2,76), ao desagregá-lo em blocos, percebem-se os melhores resultados para aqueles cujo principal promotor é o poder público, como: a “atribuição de responsabilidades” (3,04) e “capacitação de pessoas” (2,94). Os piores desempenhos são aqueles relacionados à iniciativa da sociedade civil, como “cooparticipação da comunidade no cumprimento das agendas públicas (2,47) e “gestão cooperativada da sociedade civil” (2,64). A nota da avaliação do primeiro bloco é menor do que metade da maior nota que pode ser adquirida, ou seja, 5. O bloco de desempenho intermediário neste eixo, segundo as entrevistas, é “articulação e interação” (2,79) (ver quadro e figura a seguir).

Quadro 20 Resultado do IGS desagregado nos blocos selecionados para o Eixo “Processos Interativos de Gestão”, em Catanduva

Blocos	Conceito IGS
Gestão Colaborativa da Sociedade Civil	2,647058824
Cooparticipação da comunidade no cumprimento de Agendas Públicas	2,477941176
Capacitação de Pessoas	2,948529412
Atribuição de Responsabilidades	3,044117647
Articulação e Interação	2,797058824
Média simples dos blocos no eixo “Processos Interativos de Gestão”	2,767647059

Fonte: Autora, 2019.

Figura 97 Gráfico do resultado do IGS desagregado nos blocos selecionados para o Eixo “Processos Interativos de Gestão”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

O primeiro bloco analisado neste eixo, “Gestão Colaborativa da Sociedade Civil”, possui somatórias semelhantes dos conceitos positivos “muito bom” (3%) e bom (22%), igual a 25%; com os conceitos negativos muito ruim (7%) com “ruim” (19%), o resultado foi igual a 26%. Porém, o conceito regular (39%), ao se somar com a resposta “não se aplica” (10%), representa quase metade dos entrevistados, o que pode significar o desconhecimento de caso e/ou descrédito da governança sociedade e poder público sobre o meio urbano.

Figura 98 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Gestão Colaborativa da Sociedade Civil”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

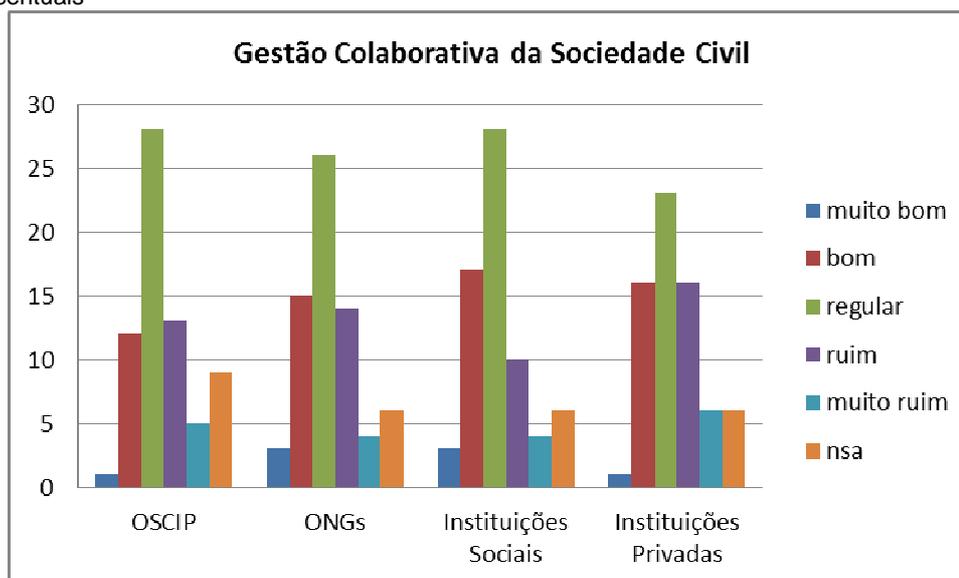
Neste bloco, é importante registrar o importante papel desenvolvido pela Fundação Padre Albino, sobretudo nas áreas de educação e saúde. De acordo com os entrevistados representantes desta Instituição, a Fundação atende 19 municípios da região; possui 8 cursos superiores, um colégio, dois hospitais, pronto-socorro e está construindo o hospital de câncer; emprega 2.300 pessoas e, por ano, passam aproximadamente 30.000 pessoas na rede hospitalar que administram. Entretanto, os entrevistados não se sentem reconhecidos pelo poder público municipal nos processos de governança urbana.

Outro registro recente da gestão colaborativa da sociedade civil, desenvolvido após a pesquisa do IGS feita em 2017, é a Cooperativa Habitacional da Associação Bom Pastor. Esta cooperativa possui a proposta inicial de gerar 1.100 lotes populares em área já adquirida e possui aproximadamente mais 3.000 famílias em lista de espera para prosseguimento do projeto. Este empreendimento vem de projetos sociais com experiência anterior em outras cidades como São Paulo e Novo Horizonte e possui a proposta maior de incorporar o desenvolvimento humano e de capacidades pessoais no acompanhamento das famílias antes e após a entrega dos lotes. No momento, os contemplados e interessados devem participar de reuniões mensais com os agentes promotores da Cooperativa. Os agentes desta Cooperativa estão com dificuldade na aquisição de glebas para nova área do loteamento social, em face da delimitação do perímetro urbano e da condição fundiária das áreas passíveis de loteamento. Isso porque, para viabilizar a acessibilidade do lote para famílias de baixa renda, eles precisam glebas maiores que possuem menor valor no mercado. Portanto, encontram dificuldades para aquisição das terras disponibilizadas no

mercado e também com os proprietários de áreas dentro do perímetro urbano, que veem no baixo custo do lote que eles oferecem na Cooperativa um inibidor para seus negócios. Assim, a Cooperativa quer participar da revisão do Plano Diretor da cidade em suas necessidades.

As variáveis relativas a este bloco são as “figuras jurídicas” representativas da sociedade civil. Os piores desempenhos nas entrevistas foram para as OSCIP (2,47), e para as instituições privadas, (2,58). Provavelmente, o primeiro deles pelo desconhecimento dos entrevistados sobre esta figura jurídica e instituições representantes; o segundo, por descrédito no fator de agregação das empresas na governança urbana e alcance de objetivos. As instituições sócias, quando questionadas de maneira geral, tiveram relativamente um bom desempenho (2,80) e, logo em seguida, as ONGs (2,72).

Figura 99 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Processos Interativos de Gestão”, em Catanduva, bloco “Gestão Colaborativa Sociedade Civil”, em valores percentuais

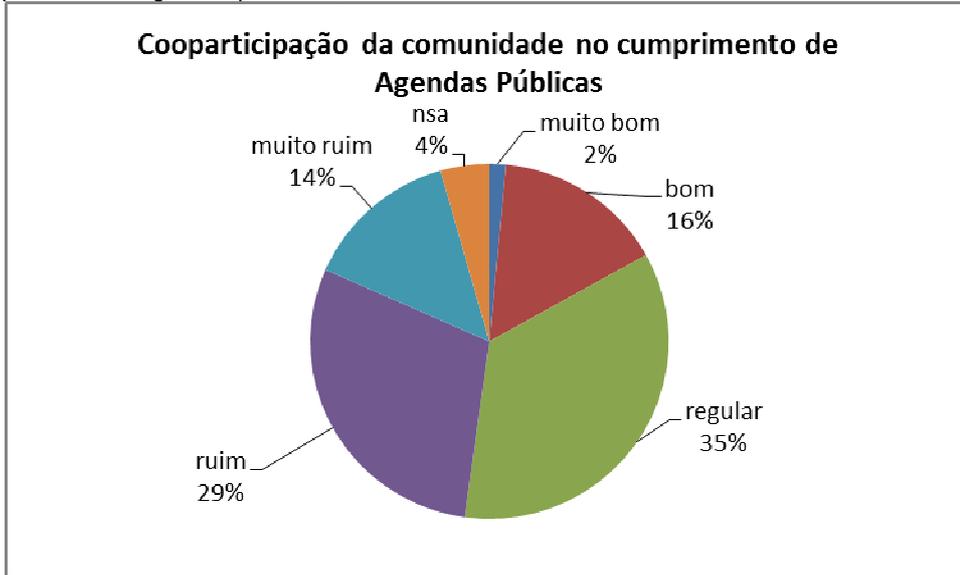


Fonte: Autora, 2019.

O bloco “Coparticipação da comunidade no cumprimento de Agendas Públicas”, de acordo com a opinião dos entrevistados, é o de pior desempenho até o momento, perdendo apenas para os blocos que compõem o próximo eixo, relativo à governabilidade do sistema.

No presente bloco, a somatória dos conceitos negativos “muito ruim” (14%) e “ruim” (29%), igual a 43%, supera de longe a somatória dos conceitos positivos “muito bom” (2%) e “bom” (16%), que é igual a 18%. Ainda, supera o conceito mais neutro, “regular” (35%).

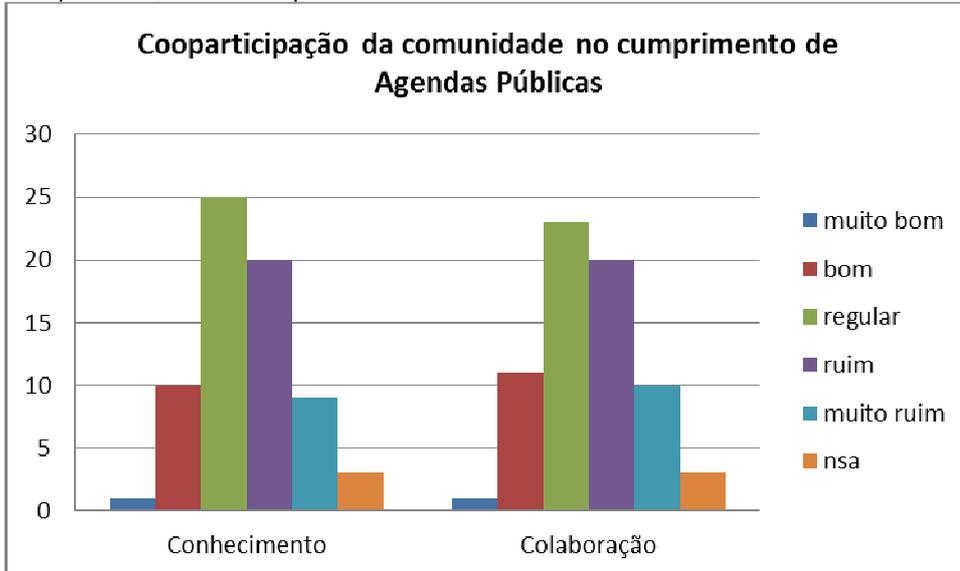
Figura 100 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Coparticipação da comunidade no cumprimento de Agendas públicas”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Para os entrevistados, ao valorar os conceitos atribuídos, a sociedade civil pouco conhece (2,48) ou colabora (2,47) com a Agenda Pública de implantação e gestão de políticas públicas, sendo atribuído o conceito “ruim” por aproximadamente 20% dos entrevistados para o desempenho destas duas variáveis.

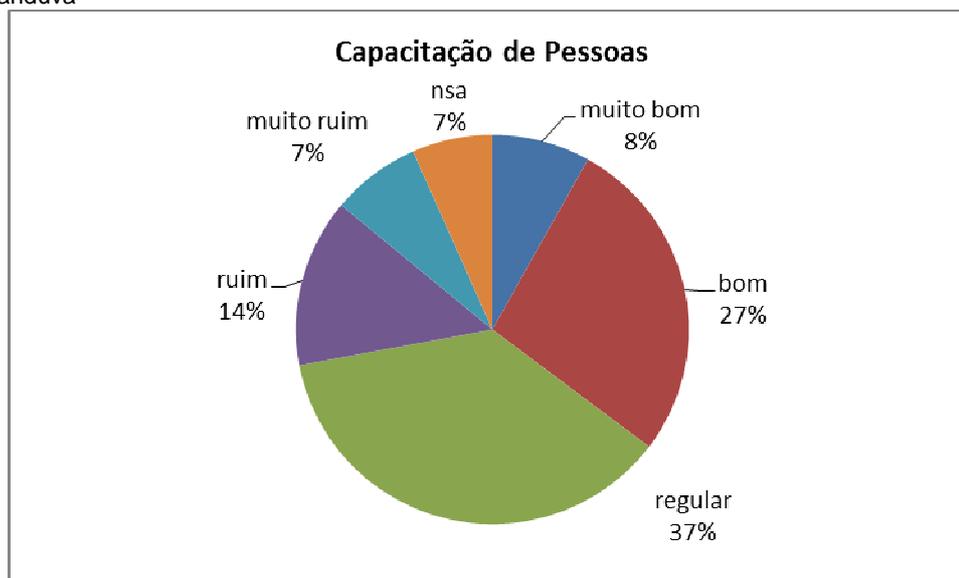
Figura 101 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Processos Interativos de Gestão”, em Catanduva, bloco “Coparticipação da Comunidade no cumprimento de Agendas públicas”, em valores percentuais



Fonte: Autora, 2019.

Em contrapartida ao bloco anterior, o bloco “Capacitação de Pessoas” foi relativamente bem avaliado (2,94), sendo a somatória dos conceitos positivos “muito bom” (8%) e “bom” (27%) igual a 35%, bem superior à somatória dos conceitos negativos “muito ruim” (7%) e “ruim” (14%), que é igual a 21% e próxima ao conceito neutro “regular” (37%).

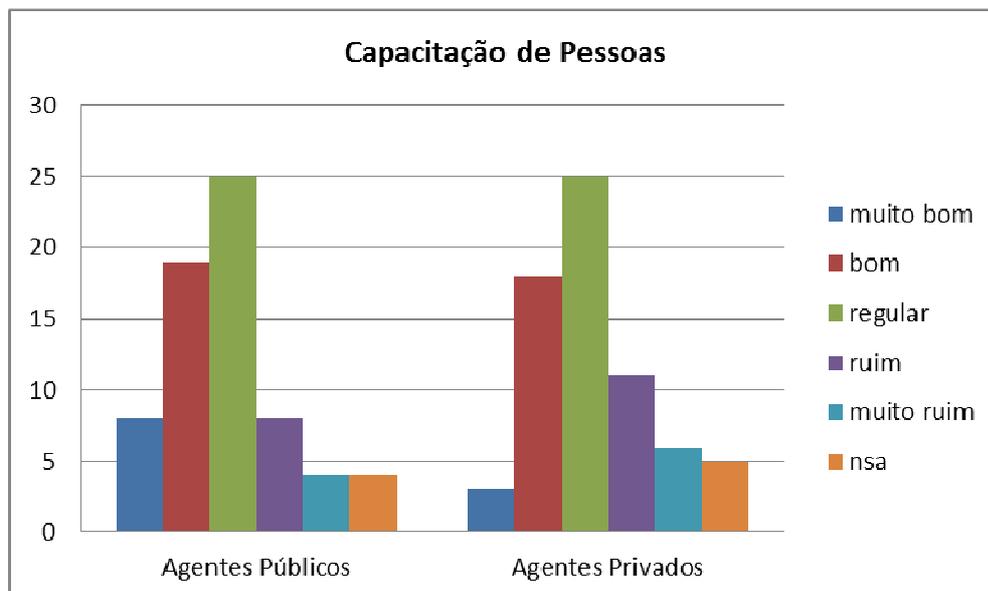
Figura 102 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Capacitação de Pessoas”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Neste bloco, a presente autora acredita que muitos entrevistados confundiram os termos “capacitação” com “capacidade”, o que pode ser verificado com as poucas atividades de capacitação promovidas pela governança urbana, em particular o executivo municipal. Ao validar os conceitos, a variável “agentes públicos” obteve conceito 3,10, e a variável “agentes privados” obteve conceito 2,79. Esses resultados, mais uma vez, reafirmam a confiança das pessoas entrevistadas sobre as pessoas que atuam na governança urbana, técnicos municipais e membros dos conselhos de políticas públicas.

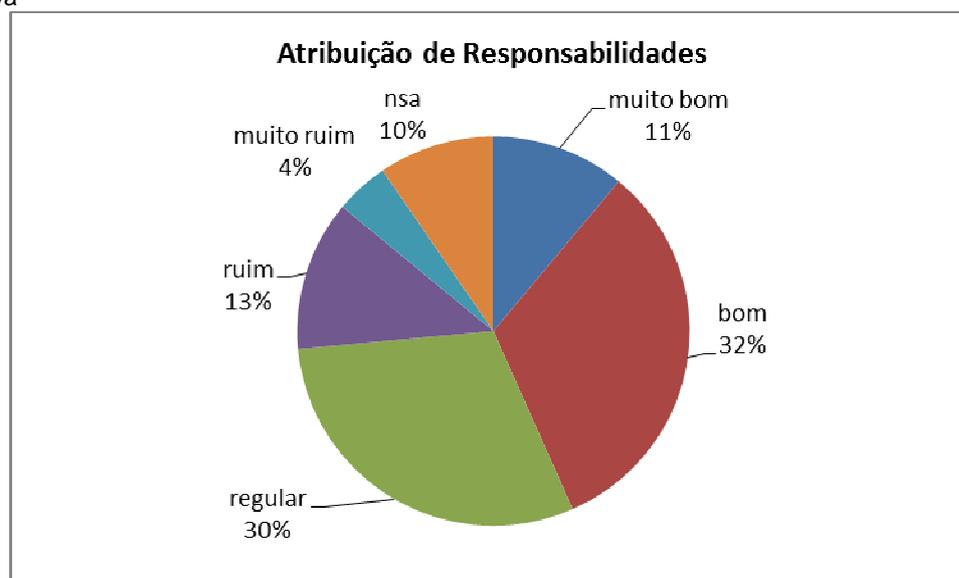
Figura 103 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Processos Interativos de Gestão”, em Catanduva, bloco “Capacitação de Pessoas”, em valores percentuais



Fonte: Autora, 2019.

O bloco “Atribuição de Responsabilidades” foi o melhor avaliado do presente eixo “Processos Interativos de Gestão”, recebendo nota 3,04. As pessoas que atribuíram os conceitos “muito bom” (11%) e “bom” (32%) somaram 43%, contra o baixo percentual de pessoas que atribuíram conceitos “muito ruim” (4%) e “ruim” (13%), que foi igual a 17%. Mesmo assim, 32% das pessoas se mostraram neutras, atribuindo o conceito regular, enquanto 10% dos entrevistados responderam com “não se aplica”.

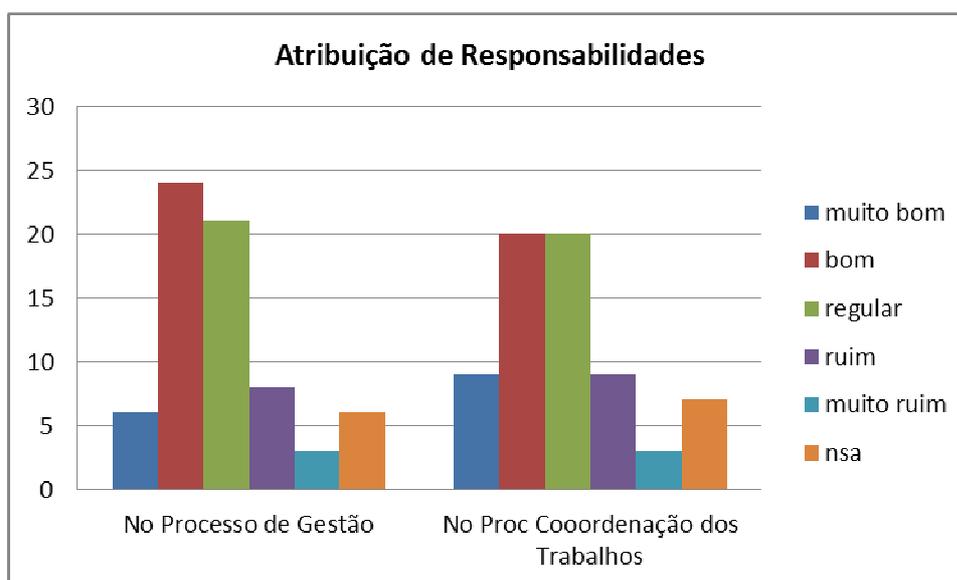
Figura 104 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Atribuição de Responsabilidades”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Neste bloco, os entrevistados se manifestaram relativamente satisfeitos na atribuição de responsabilidades no processo de gestão. Ao se valorar a nota, seria igual a 3,05, e no processo de coordenação dos trabalhos, a nota seria igual a 3,02. Pode-se verificar na figura a seguir que mais de 25% dos entrevistados atribuíram os conceitos “muito bom” e “bom” para as duas variáveis.

Figura 105 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Processos Interativos de Gestão”, em Catanduva, bloco “Atribuição de Responsabilidades”, em valores percentuais

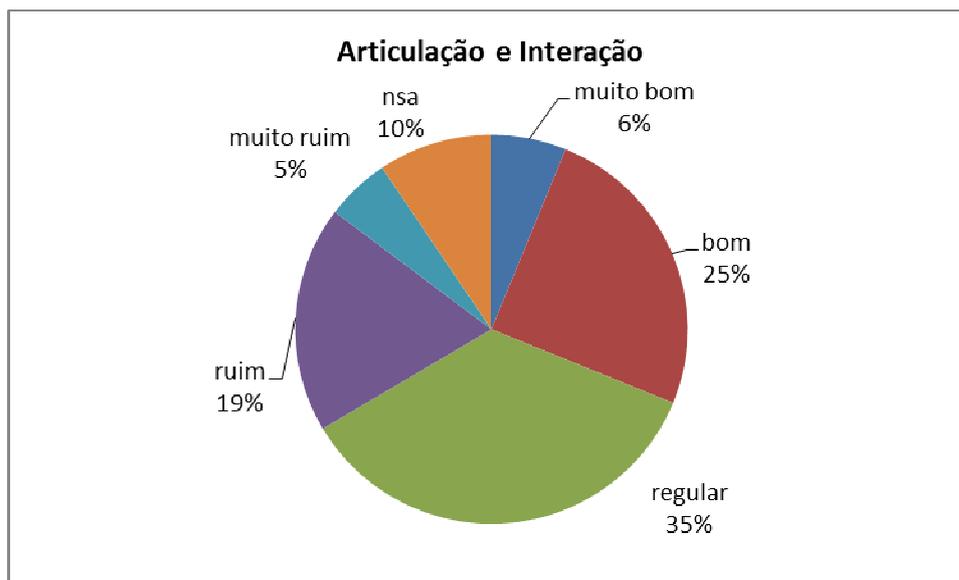


Fonte: Autora, 2019.

Ainda vale observar que as variáveis avaliadas neste bloco interagem com o organograma institucional e que, nos últimos 10 anos, foram criadas novas secretarias, departamentos, autarquia e conselhos municipais, conforme o crescimento da cidade e exigências legais federais e estaduais, como, por exemplo: a autarquia de água e esgoto (SAEC), a secretaria e o conselho de meio ambiente (COMMA), a secretaria de trânsito e o conselho de desenvolvimento urbano (CMDU). Recentemente, final de março de 2018, o atual prefeito enviou novo projeto de lei, criando cargos para a educação (orientado pedagógico); nos departamento de Comunicação Social e Esportes; para cozinha piloto e convênios. Segundo o prefeito, foram extintos em torno de 45 cargos de assessores por uma ação judicial que poderiam ser usados para suprir estas questões. O quanto o organograma deve ser flexível a novos projetos? Comissionados ou efetivos? Cargos “coringas” ou um organograma com atribuições bem delimitadas?

O bloco “Articulação e Interação” teve uma avaliação intermediária que ao valorar os conceitos se obtém uma nota de 2,79. A soma dos conceitos positivos “muito bom” (6%) e “bom” (25%), igual a 31%, é superior à soma dos conceitos negativos “muito ruim” (5%) e ruim (19%), que é igual a 24%. A maior parte dos entrevistados respondeu com “regular” (35%) e 10% responderam que não se aplica.

Figura 106 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Articulação e Interação”, em Catanduva

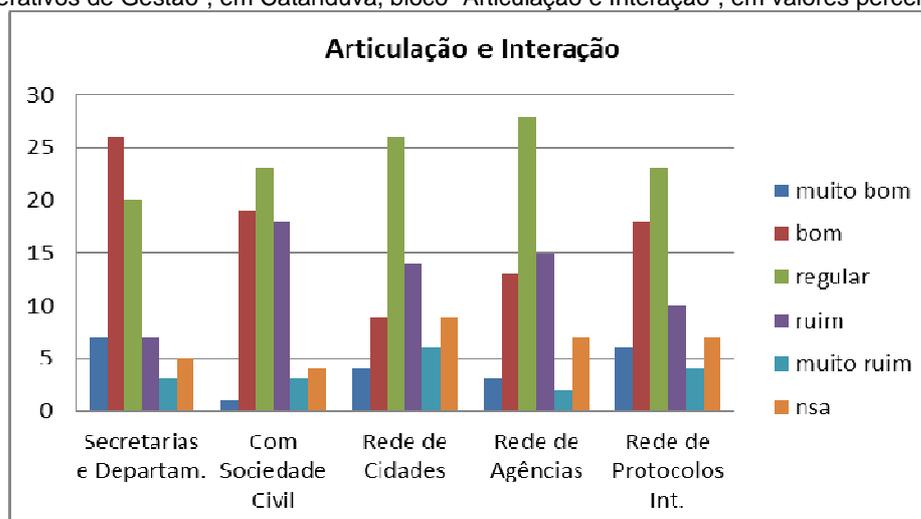


Fonte: Autora, 2019.

Das variáveis componentes deste bloco, a melhor avaliada é a interação entre secretarias e departamentos, em que mais de 25% dos entrevistados atribuíram o conceito “bom” e a nota valorada é 3,17. A menor nota é a interação com a rede de cidades, nota 2,47, e rede de agências, nota 2,69. O que pode significar para os entrevistados a baixa interação regional e nacional de Catanduva com outras cidades.

As demais variáveis possuíram nota intermediária. A interação com sociedade civil obteve a nota 2,77, e a rede de protocolos internos conquistou nota igual a 2,86. Contudo, ao se verificar na figura a seguir, a interação com a sociedade civil foi a que mais recebeu a incidência do conceito “ruim”.

Figura 107 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Processos Interativos de Gestão”, em Catanduva, bloco “Articulação e Interação”, em valores percentuais



Fonte: Autora, 2019.

É possível constatar dificuldades na integração da implantação dos projetos quando vários atores institucionais estão envolvidos. Como, por exemplo, pode ser citada como conquista social a necessidade do loteador nos projetos de parcelamento do solo doar para o município 5% de sua gleba para destinação de habitação de interesse social²⁰². Entretanto, conforme depoimento da atual Secretária Municipal de Planejamento, o cartório local não aceitou a doação de uma destas áreas de HIS para o CDHU, para que, em parceria com a prefeitura, implantasse moradia social. De acordo com o agente responsável pelo cartório, a área deve ser desafetada como HIS, afetada como dominial, para, após isso, ser doada para o CDHU e implantar-se a moradia social. Ou seja, um caminho mais longo e que corre o risco de, durante seu percurso, ter outra destinação. A Prefeitura irá recorrer, neste ano de 2018, a instâncias superiores para institucionalizar este processo de promover a moradia social em áreas menores e bem localizadas.

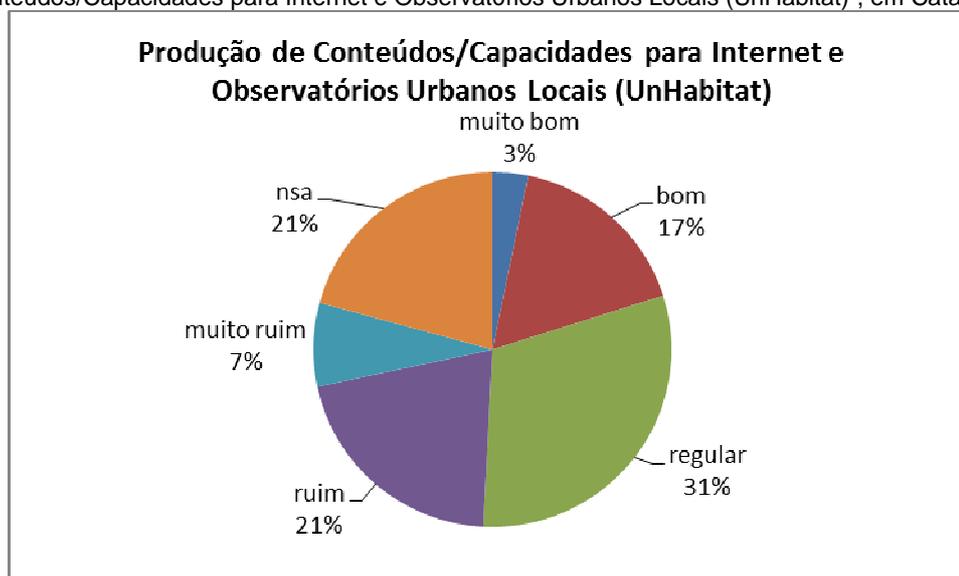
²⁰² A previsão de doação de área para HIS está no item IV, do Artigo 215 da Lei Complementar nº 0355/2006 (Plano Diretor vigente).

4.5.5 Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)

Este eixo foi o pior avaliado no Índice de Governança, em parte porque a governança é um tema com conceito novo, principalmente no quesito de governabilidade do sistema – apesar de timidamente praticado, de modo que as pessoas desconhecem as poucas iniciativas existentes. Em parte, porque este item exige transparência e pessoas alocadas para a produção de conteúdo, ao que, na gestão municipal tradicional, não é dada a importância devida. Por fim, porque o capital social nos municípios brasileiros em geral não é suficientemente organizado para o controle social, menos ainda para organização de observatórios de iniciativa da sociedade civil, quando não fomentados pelo Estado.

Para este eixo, o conceito “não se aplica” (21%), adicionado aos conceitos “muito ruim” (7%) e “ruim” (21%), é igual a 49%. Ou seja, quase metade dos entrevistados, percentagem superior ao conceito neutro “regular” (31%) e à somatória dos conceitos positivos “muito bom” (3%) e “bom” (17%). Os dois últimos com somatória igual a 20%.

Figura 108 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o eixo “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

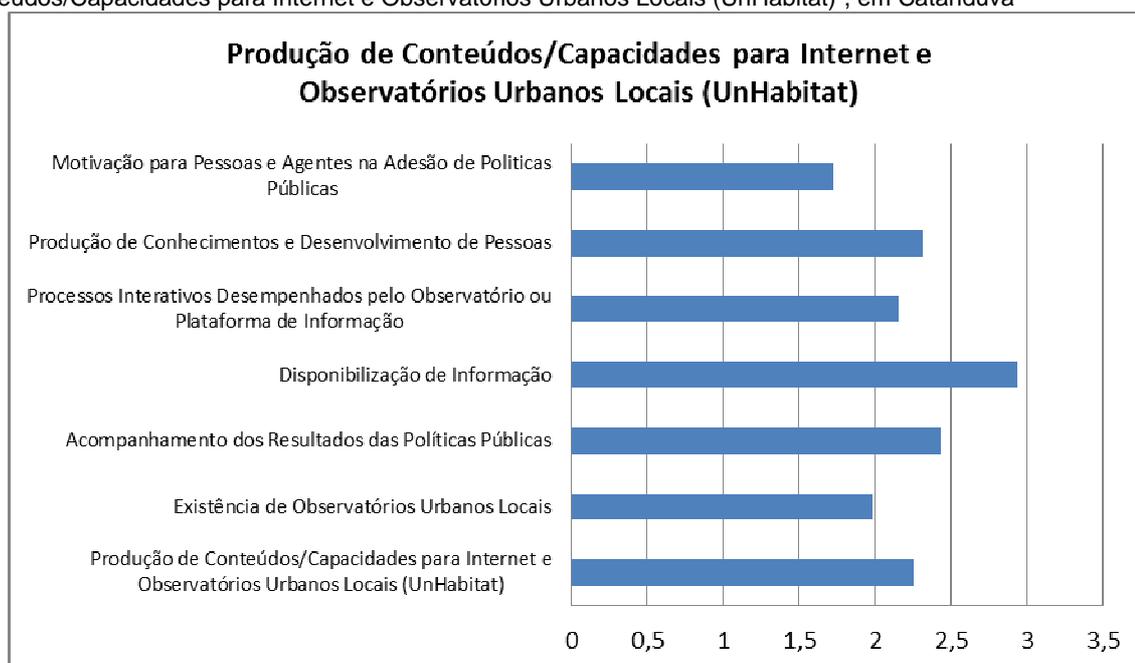
Ao desagregar o presente eixo, constata-se que, conforme avaliação dos entrevistados, o melhor conceito é o de “disponibilização de informação” (2,93), seguido do “acompanhamento dos resultados das políticas públicas” (2,43) e da “produção de conhecimentos e desenvolvimento de pessoas” (2,31). A pior avaliação foi de “motivação para pessoas e agentes na adesão de políticas públicas” (1,72), seguida pela “existência de observatórios urbanos locais” (1,98) (ver quadro e figura a seguir).

Quadro 21 Resultado do IGS desagregado nos blocos selecionados para o Eixo “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)”, em Catanduva

Blocos	Conceito IGS
Existência de Observatórios Urbanos Locais	1,981617647
Acompanhamento dos Resultados das Políticas Públicas	2,435294118
Disponibilização de Informação	2,931372549
Processos Interativos Desempenhados pelo Observatório ou Plataforma de Informação	2,156862745
Produção de Conhecimentos e Desenvolvimento de Pessoas	2,3125
Motivação para Pessoas e Agentes na Adesão de Políticas Públicas	1,720588235
Média simples do conceito dos blocos no eixo “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)”	2,256372549

Fonte: Autora, 2019.

Figura 109 Gráfico do resultado do IGS desagregado nos blocos selecionados para o Eixo “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)”, em Catanduva

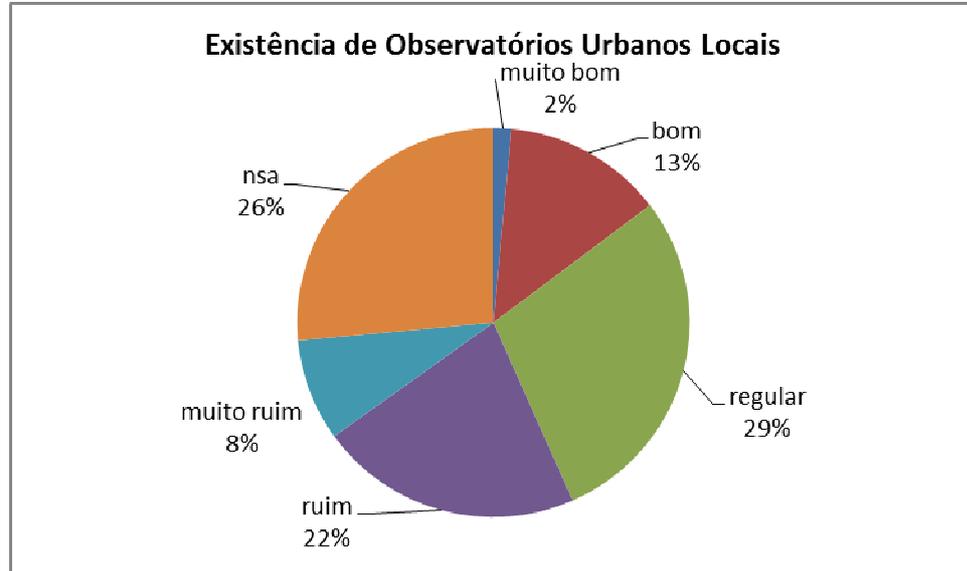


Fonte: Autora, 2019.

O bloco “Observatórios Urbanos Locais” foi um dos piores avaliados em relação a todos aqueles que compõem o IGS, o que pode indicar uma baixa capacidade de organização do capital social e de seu exercício de acompanhamento sobre as políticas públicas. O resultado “não se aplica” (26%) chega muito próximo ao conceito “regular” (29%), que foi o conceito em que em todas as variáveis questionadas ele apareceu com o mais alto percentual. A somatória dos conceitos negativos “muito ruim” (8%) e “ruim” (22%)

é igual a 30%, o dobro da somatória dos conceitos positivos “muito bom” (2%) e “bom” (13%), que é igual a 15%.

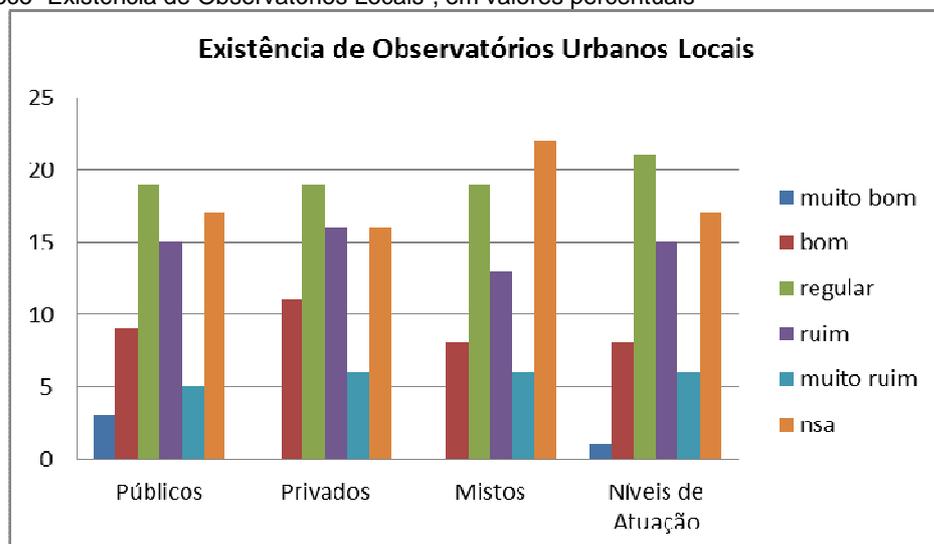
Figura 110 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Observatórios Urbanos Locais”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Ao desagregar ainda o bloco de “existência de observatórios locais” em variáveis, é possível perceber na figura a seguir que o pior desempenho foi para a existência de observatórios mistos. Logo, os resultados são iguais à existência de observatórios: Públicos: 2,102941176; Privados: 2,044117647; Mistos: 1,779411765 e Níveis de Atuação dos observatórios: 2. De toda forma, os conceitos atribuídos foram insatisfatórios.

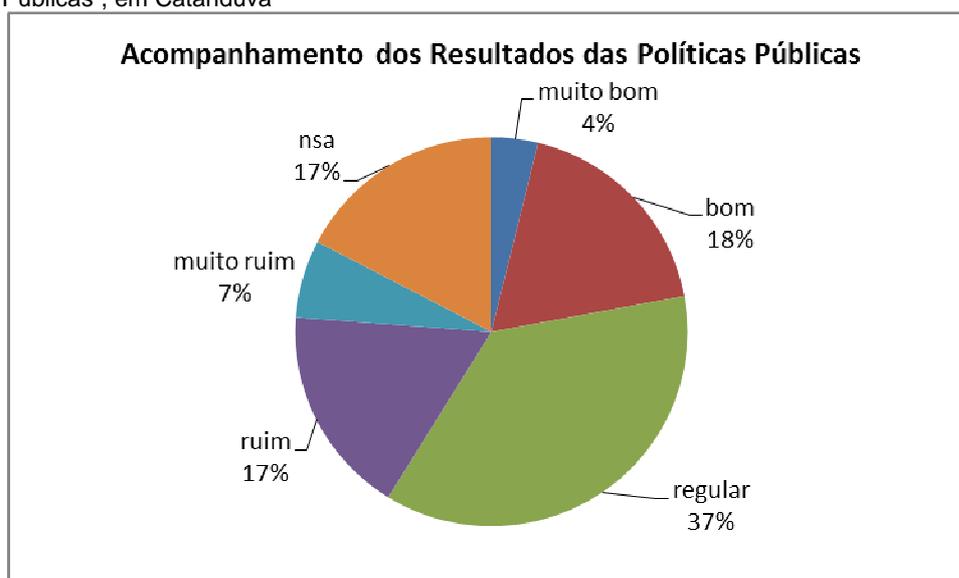
Figura 111 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)”, em Catanduva, bloco “Existência de Observatórios Locais”, em valores percentuais



Fonte: Autora, 2019.

Para o bloco “acompanhamento dos resultados das políticas públicas”, o conceito mais atribuído foi o “regular” (37%). A avaliação “não se aplica” teve um percentual de respostas relativamente alto (17%), e a somatória dos conceitos positivos “muito bom” (4%) e “bom” (18%) foi igual a 22%, semelhante à somatória dos conceitos negativos “muito ruim” (7%) e “ruim” (17%) – igual a 24%.

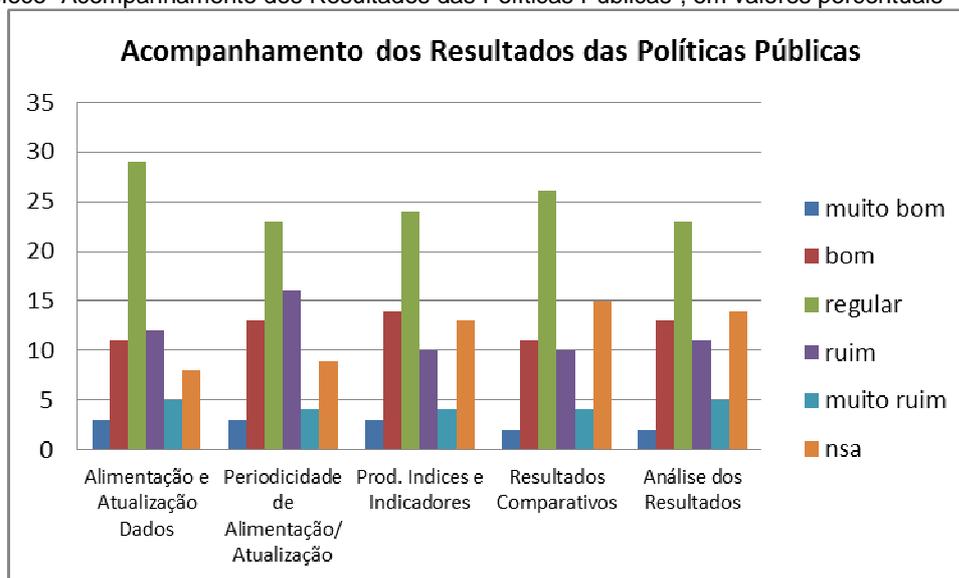
Figura 112 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Acompanhamento dos Resultados das Políticas Públicas”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Ao desagregar este bloco em variáveis, constata-se que todas elas possuíram desempenho semelhantes, sendo os resultados iguais a: alimentação e atualização dados (2,573529412); periodicidade de alimentação/atualização (2,529411765); produção de índices e indicadores (2,455882353); resultados comparativos (2,294117647); análise dos resultados (2,323529412).

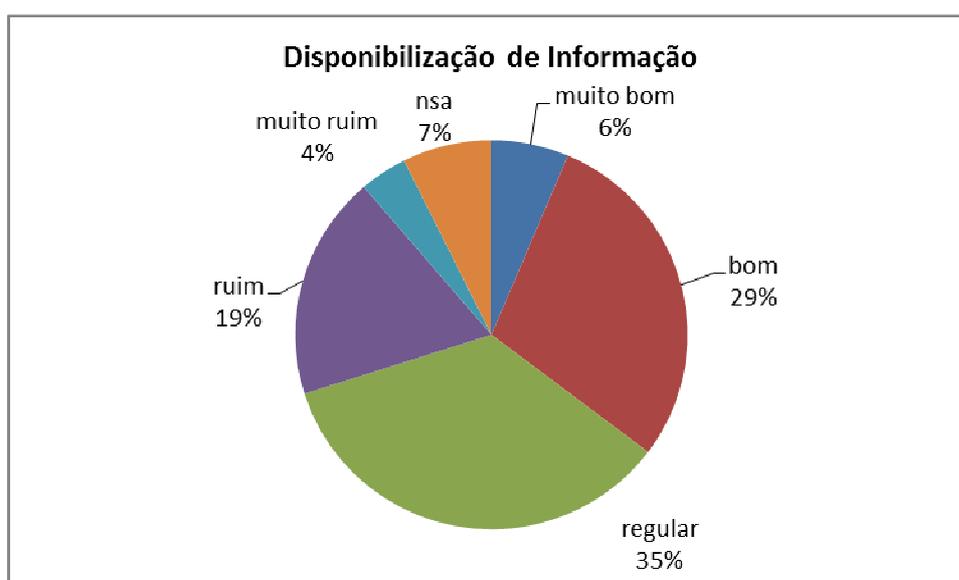
Figura 113 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)”, em Catanduva, bloco “Acompanhamento dos Resultados das Políticas Públicas”, em valores percentuais



Fonte: Autora, 2019.

O bloco “Disponibilização de Informação” possuiu um bom desempenho na avaliação, sendo que a somatória dos conceitos positivos “muito bom” (6%) e “bom” (29%) é igual a 35%, resultado exatamente igual ao desempenho do conceito “regular” (35%) atribuído para este bloco e superior à somatória dos conceitos negativos “muito ruim” (4%) e “ruim” (19%), igual a 23%. A resposta “não se aplica” teve incidência igual a 7%.

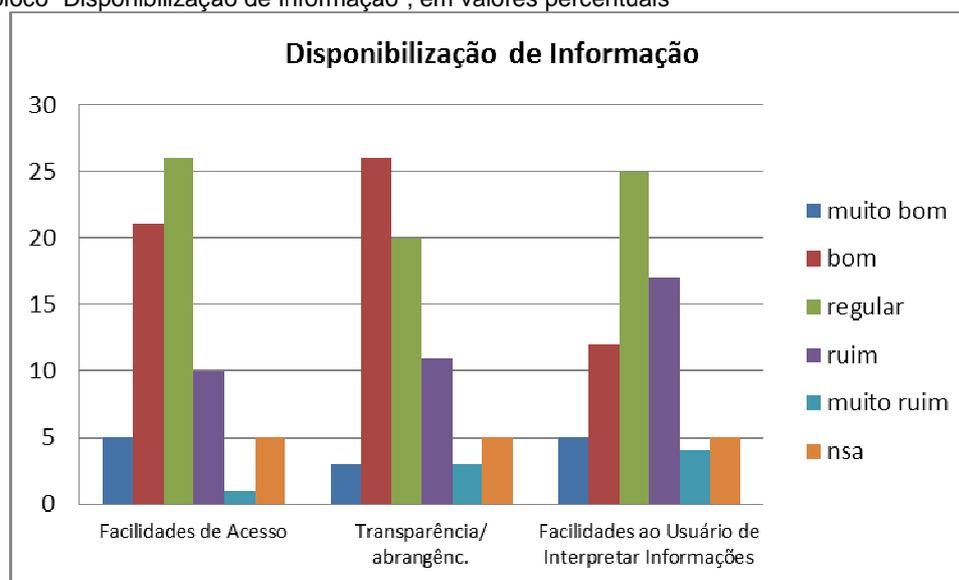
Figura 114 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Disponibilização de Informação”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

As variáveis que compõem o bloco “disponibilização de informação” tiveram seu desempenho semelhante, sendo igual a: Facilidades de Acesso (3,058823529); Transparência/abrangência (3,0); Facilidades ao Usuário de Interpretar Informações (2,735294118). Este último poderia ter seu conceito melhorado caso a informação estivesse em gráficos e mapas interativos, como se constatou nos estudos de caso de observatórios analisados no presente trabalho.

Figura 115 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)”, em Catanduva, bloco “Disponibilização de Informação”, em valores percentuais

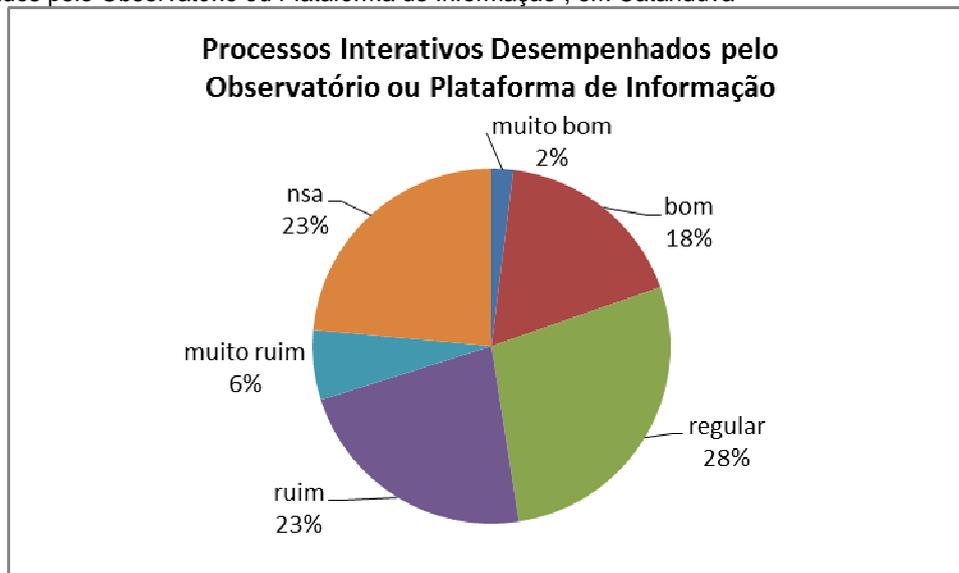


Fonte: Autora, 2019.

O bloco “Processos Interativos Desempenhados pelo Observatório ou Plataforma de Informação” não possuiu um bom desempenho na avaliação, sendo que a somatória dos conceitos positivos “muito bom” (2%) e “bom” (18%), igual a 20%, é menor do que o resultado dos conceitos negativos “muito ruim” (6%) e ruim (23%), igual a 29%. Os conceitos neutros “regular” (28%) e “não se aplica” (23%) também tiveram alta incidência.

A avaliação negativa ocorre porque, de fato, há pouca interação das pessoas, não havendo possibilidade em manifestar na plataforma oficial da Prefeitura. Porém, ainda a avaliação quando positiva ocorre devido aos entrevistados considerarem relativamente fácil se movimentar pelo site da Prefeitura e conseguirem as informações que desejam. A maior interação da Prefeitura ocorre atualmente por meio das redes sociais – como, por exemplo, Facebook, quando Prefeitura, algumas Secretarias Municipais e o próprio Prefeito publicam em suas páginas oficiais.

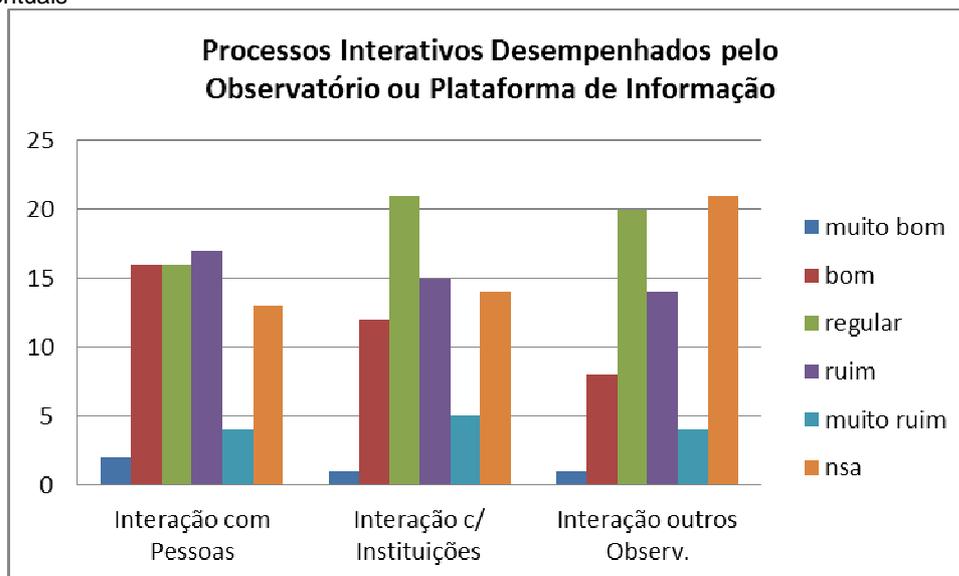
Figura 116 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Processos Interativos Desempenhados pelo Observatório ou Plataforma de Informação”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Das variáveis consideradas para este bloco, a pior avaliada foi a “Interação outros Observatórios” (1,897058824), seguida da “Interação c/ Instituições” (2,220588235) e, por fim, “Interação com Pessoas” (2,352941176).

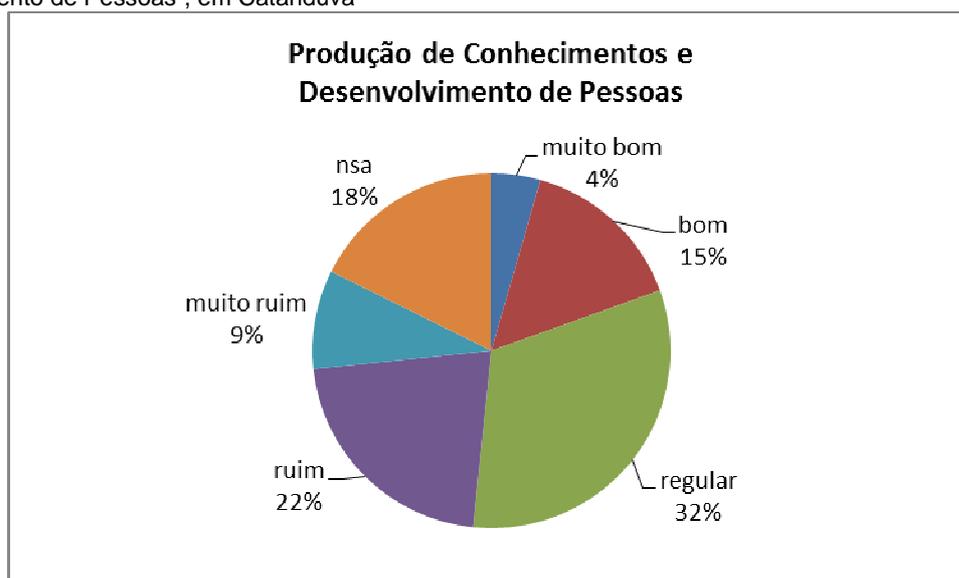
Figura 117 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)”, em Catanduva, bloco “Processos interativos Desempenhados pelo Observatório ou Plataforma de Informação”, em valores percentuais



Fonte: Autora, 2019.

O bloco “Produção de Conhecimentos e Desenvolvimento de Pessoas” também não foi muito bem avaliado. Percebe-se que os entrevistados optaram por uma posição relativamente neutra em sua maioria, sendo a avaliação “regular” a eleita para 30% dos entrevistados e “não se aplica” para 18% dos entrevistados. Desta vez, os conceitos “muito ruim” (9%) e “ruim” (22%) somaram 31% dos entrevistados, bem superior à somatória dos conceitos positivos “muito bom” (4%) e “bom” (15%), que foi igual a 19%.

Figura 118 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Produção de Conhecimento e Desenvolvimento de Pessoas”, em Catanduva

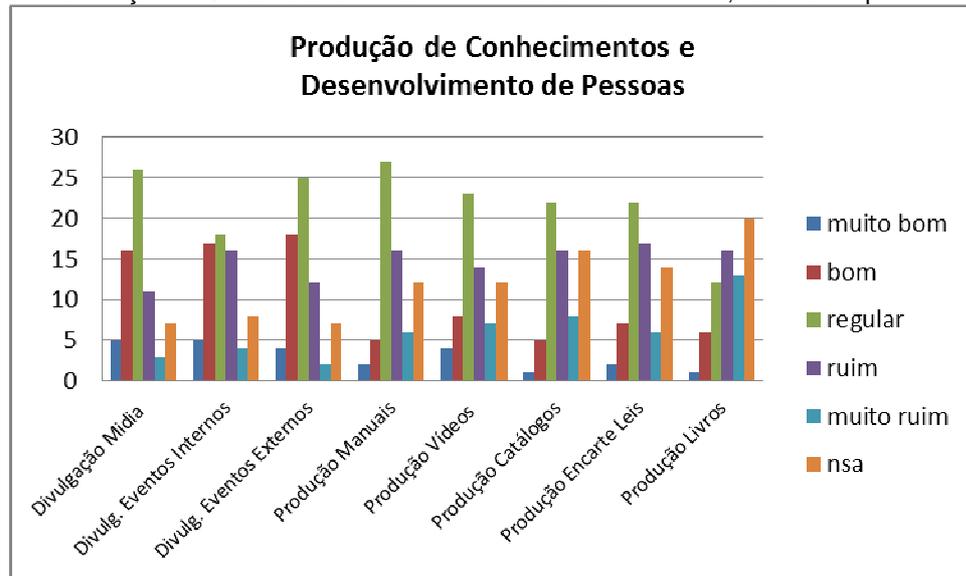


Fonte: Autora, 2019.

As variáveis que compõem este bloco tiveram os seguintes resultados: Divulgação Mídia: 2,823529412; Divulgação Eventos Internos: 2,691176471; Divulgação Eventos Externos: 2,838235294; Produção Manuais: 2,191176471; Produção Vídeos: 2,294117647; Produção Catálogos: 1,926470588; Produção Encarte Leis: 2,117647059; Produção Livros: 1,617647059.

A Prefeitura de Catanduva produz esporadicamente algum material sobre a cidade e indicadores, principalmente vídeos, e em 2011 foi publicada a “Conjuntura Econômica 2010” da cidade, que prosseguiu até a versão do ano de 2012. Publicação esta que continha diversos indicadores socioeconômicos e suas séries históricas. Este documento foi retomado este ano na versão 2017.

Figura 119 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)”, em Catanduva, bloco “Produção de Conhecimentos e Desenvolvimento de Pessoas”, em valores percentuais



Fonte: Autora, 2019.

O Bloco “Motivação para Pessoas e Agentes na Adesão de Políticas Públicas” foi o que obteve o pior desempenho na avaliação dos entrevistados; o que possuiu maior percentual de pessoas optando por responder “não se aplica” (34%); e o menor percentual de repostas “muito bom” (0,37%). Tais dados podem refletir uma carência de ações que promovam e reconheçam a adesão de agentes às políticas públicas municipais. O percentual de respostas “bom” também foi baixo (13%) e, se somado ao conceito “muito bom”, resulta em 13,37%. A somatória de conceitos negativos é maior igual a 32%, sendo o conceito “muito ruim” de 9% e o conceito “ruim” de 23%. O percentual do conceito regular foi de 21%.

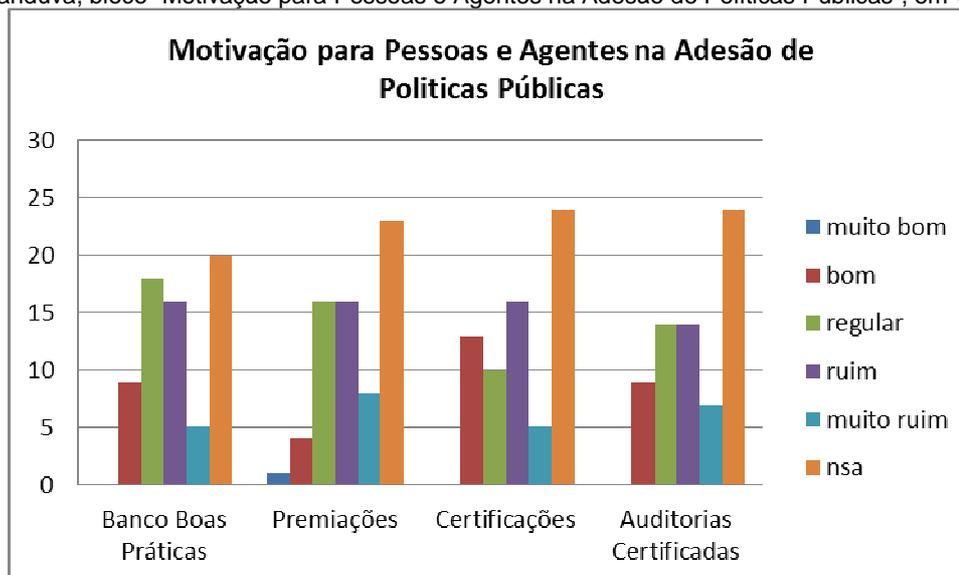
Figura 120 Gráfico qualitativo do resultado do IGS desagregado para o bloco “Motivação para Pessoas e Agentes na Adesão de Políticas Públicas”, em Catanduva



Fonte: Autora, 2019.

Todas as variáveis deste bloco foram mal avaliadas, sendo os resultados iguais a: Resultado: 1,720588235; Banco Boas Práticas: 1,867647059; Premiações: 1,602941176; Certificações: 1,75; Auditorias Certificadas: 1,661764706. Como pode ser observado no gráfico a seguir, a resposta “não se aplica” predominou com relação às outras respostas em todas as variáveis.

Figura 121 Gráfico do resultado qualitativo do IGS desagregado nas variáveis selecionadas para o eixo “Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)”, em Catanduva, bloco “Motivação para Pessoas e Agentes na Adesão de Políticas Públicas”, em valores percentuais



Fonte: Autora, 2019.

4.6 Conclusão do Estudo de Caso

A partir do estudo de caso feito neste documento, pode-se concluir que Catanduva é um município de porte médio do estado de São Paulo, com bons indicadores sociais, econômicos e ambientais em relação à realidade brasileira, mas ainda com problemas de vulnerabilidade e desigualdade social, geração de emprego e renda e proteção ambiental – entre outros, caso a escala de análise se amplie para o território municipal e indicadores locais. Ou seja, o fato de se obter bons indicadores em um escala territorial macro não significa a falta de problemas estruturantes na qualidade de vida e equilíbrio ambiental do município e, muitas vezes, não baliza e/ou monitora de forma satisfatória as políticas públicas pautadas pela gestão municipal. Mesmo porque a gestão é feita de escolhas procedidas durante os processos decisórios que acarretam obrigatoriamente perdas e ganhos para população e ambiente e estes resultados devem ser fruto de decisões coletivas e responsabilidades compartilhadas, os quais resultarão na cidade pretendida – ou pelo menos alcançada, de acordo com as capacidades da população local.

Para isso, é importante a garantia da participação de todos os atores urbanos, e não só: é fundamental que eles sejam empoderados em suas capacidades, estimulados na participação plena durante processos decisórios, chamados a compartilhar responsabilidades e informados da situação municipal, através de processos institucionalizados de governança e transparência dos atos públicos. Nessa direção se orientam os índices dos observatórios públicos, como, por exemplo: a Mandala Municipal idealizada pela Confederação Nacional dos Municípios, o Programa Município Verde Azul e principalmente o IEGM (Índice de Efetividade da Gestão Municipal) do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Todos eles dentro de uma contemporaneidade de análise da governança municipal recomendada pelos ideários internacionais estudados na presente tese, em que o conteúdo tratado na gestão deve ser sempre respaldado pela governança urbana em processos compartilhados de decisão e responsabilidades, permeando e viabilizando as dimensões de planejamento e gestão. Nesse sentido, observam-se para Catanduva, já na análise do IEGM, resultados insatisfatórios na dimensão “planejamento”, fator importante para o IGS proposto nesta tese.

Outro fator verificado são as metas dispostas em índices, como o IPRS da Fundação SEADE, e, ainda, as do Programa Município Verde Azul e do IEGM, que evoluem e se acrescentam no decorrer dos anos, pautando agendas públicas e, nos dois últimos casos, com penalidades financeiras e fiscais para baixos resultados.

Retornando a falha da questão do planejamento institucional em Catanduva, isso fica mais comprometedor ao se analisar os planos de governo apresentados pelos candidatos na época de eleições municipais, que deveriam ser um fixo importante no balizamento das políticas públicas a serem implantadas nos anos subsequentes, quando a gestão estaria atuando. O primeiro plano selecionado para análise – gestão 2013-2016 – não foi encontrado em qualquer canal institucionalizado ou em sites de procura na Internet, nem encaminhado para esta pesquisa por secretários municipais e pessoas que atuaram na administração, muito menos pela população. O segundo plano – gestão 2017-2020 – foi construído pelo candidato a prefeito e por sua equipe, sem a participação ou debate da população na elaboração do documento, a partir de experiências anteriores nas quais esteve à frente da gestão da cidade, sem a referência de sua conexão com os ideários internacionais vigentes. Entretanto, contando com a participação da governança urbana durante a gestão, sem o desenho dos processos de organização ou método nesta escolha, mas já consciente das limitações da administração municipal e da necessidade do estabelecimento de parcerias para o alcance dos objetivos. Porém, durante as entrevistas realizadas nesta pesquisa a atores-chaves e participantes dos conselhos municipais de políticas públicas, nenhum deles se manifestou a respeito do Plano de Governo em vigor. Assim, conclui-se que permanece o desconhecimento do Plano de Governo por parte das pessoas representantes da sociedade civil e mesmo por parte da maioria dos representantes do poder público nos conselhos estudados.

Dessa forma, as entrevistas se concentraram em técnicos e gestores municipais, pessoas chaves e representantes da sociedade civil atuantes em Conselhos Municipais e/ou políticas públicas territoriais. Nisto, dos três Conselhos Municipais que foram envolvidos na pesquisa, apenas um deles, o CMDU (Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano), possuía representantes territoriais entre seus membros. Nos outros dois Conselhos, o COMMA (Conselho Municipal de Meio Ambiente) e o Conselho do PRODEICA (Projeto para o Desenvolvimento Industrial de Catanduva), os representantes da população representavam apenas segmentos da sociedade civil organizada, o que pode comprometer a “significativa” participação da população na gestão democrática da cidade, conforme preconizado no Art. 45²⁰³ da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

Vê-se, entretanto, que a maioria dos membros do CMDU possuem interesses pessoais envolvidos nos processos – ou por serem agentes imobiliários, ou por serem ligados à construção civil. Outros participantes deste e dos outros conselhos participam pelo

²⁰³ Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

suposto “status” de fazer parte de discussões que conduzem a processos decisórios. Foi possível perceber que poucos representantes da sociedade civil participam pelo simples ato de exercer a cidadania. Portanto, fica a questão se simplesmente por incluí-los em conselhos de política pública, pode ser afirmado que há a significativa participação social. Relatam os entrevistados que, durante as eleições dos representantes do CMDU, as vagas foram bastante disputadas, mas ainda fica a dúvida se os candidatos a estas vagas faziam de fato a representação dos territórios e segmentos contemplados na legislação de sua criação (Plano Diretor) ou os candidatos apenas preencheram as vagas existentes conforme conveniência e número de votos. Neste caso, a disputa se concentra no âmbito da motivação para a participação dos processos decisórios, que é muito mais forte em pessoas com interesses pessoais e profissionais no assunto do que a população em geral. Mesmo porque o planejamento urbano e a sua gestão sempre aparecem de maneira “subjetiva” na forma de normas e leis, que só se materializam no momento em que são necessárias à concretização de projetos e se mantêm abstratas em políticas públicas, uma vez que seus resultados se fazem em longo período de tempo.

Em todo o caso, os técnicos e gestores municipais durante as entrevistas estavam orgulhosos do CMDU estar no momento constituído principalmente por arquitetos e engenheiros, por pessoas esclarecidas do assunto “gestão do meio urbano”. Ora, não é o CMDU uma capacidade cultural da população, cuja história e conquistas devem ser guardadas e transmitidas entre os membros eleitos que, por sua vez, transmitem às pessoas a que representam, e a capacitação de seus membros um processo contínuo no tempo? Não é neste caso o CMDU amparado pelo apoio técnico municipal e a Comissão de Aprovação do Parcelamento Uso e Ocupação do Solo? Mesmo assim, durante as entrevistas, percebeu-se um desconhecimento dos processos e dos instrumentos do CMDU como um todo. Houve até casos em que membros do CMDU não sabiam do que se tratava o Fundo de Desenvolvimento Urbano, o qual o gestor é este Conselho.

Enfim, todos esses fatos refletem no perfil socioeconômico dos entrevistados, que é predominantemente homem, branco, mais rico e mais velho daquele levantado pelo último levantamento censitário do IBGE para a população de Catanduva. Lembrando que os entrevistados foram selecionados por serem pessoas responsáveis na gestão e controle das políticas públicas locais, em particular físico-territoriais. Desta vez, o CMDU se encontra em vantagem, exatamente por ter membros eleitos e representantes territoriais, o perfil socioeconômico de seus participantes se aproxima mais daquele encontrado no levantamento censitário para Catanduva, apesar de todos os problemas e suposições levantadas sobre o Conselho. O que quer dizer que apesar de o Conselho não estar composto exatamente conforme o que foi desenhado, ele inclui e representa mais a

população por ter membros eleitos e por contemplar representantes territoriais, não apenas de segmentos.

Ao analisar as respostas da entrevista, é possível aproximar o desempenho das variáveis em três agregados de conceitos que possuem resultados bastante próximos, são eles: resultados positivos “bom” e “muito bom”; resultados neutros “regular” e “nsa” (não se aplica); e resultados negativos “ruim” e “muito ruim”.

Ao se acrescentar na entrevista perguntas sobre a impressão geral da gestão municipal sem ater as perguntas a critérios de processos de governança, conforme o proposto pelo IGS, os resultados foram piores do que ao se submeter às variáveis das questões do IGS. Analisando este fato em relação aos eixos e blocos do IGS, percebe-se que os piores resultados obtidos foram em relação à interação com a população e à produção de conhecimento e dados para que se exerça o controle social das políticas públicas. Ou seja, as pessoas entrevistadas, principalmente aqueles que não se encontravam diretamente ligados aos processos decisórios (sejam eles técnicos municipais ou sociedade civil), sentiam-se excluídas do processo. Tanto pela falta de informação como também da coparticipação de processos decisórios e de responsabilidade de implantação.

Em geral, os resultados obtidos foram bons, se considerar que nenhum eixo teve nota inferior a 2,5, que corresponde à metade da maior nota que poderia ser atribuída, que é 5. Entretanto, não é consenso entre os entrevistados o bom desempenho da governança, sendo que os resultados maiores foram um pouco superior a nota 3.

Curioso, ao se analisar os resultados, é que apesar da nota relativamente baixa de impressão geral da gestão municipal, quando das perguntas feitas a partir das variáveis do IGS, a confiança no cumprimento das normas e da capacidade técnica dos gestores públicos refletiram resultados mais positivos. Assim como se revelar na entrevista indícios de governança urbana e de organização da população.

Mesmo quando os entrevistados reconheciam que há uma tentativa de inclusão da população no processo de políticas públicas, reconhecem a falta de envolvimento das pessoas e motivação para a participação social nos processos. Da mesma forma, os entrevistados reconhecem e confiam no projeto e capacidade de governo da gestão municipal, haja vista resultados mais satisfatórios no conteúdo de ação, alocação institucional de políticas públicas e capacidade dos técnicos municipais, apesar de reconhecerem a fraca previsão e alocação orçamentária para sua implantação.

Em geral, o baixo conhecimento técnico e capacidade dos membros do Conselho, ou a utilização do Conselho para atender interesses pessoais, compromete o controle social no desenho e alteração de políticas públicas. Fato este que pode ser percebido nas alterações feitas no Plano Diretor. Durante as entrevistas, poucos se manifestaram ou tiveram

consciência das implicações geradas na alteração deste fixo urbano de forma fragmentada e atendendo o simples interesse de mercado, apesar de muitos deles terem participado e legitimado o processo por meio de audiências públicas.

Quando as perguntas se atinham a questões vinculadas a processos temporais relativamente próximos e objetivos, os resultados foram mais positivos do que quando vinculados a processos de longo alcance, como formação de conhecimento. Em geral, os eixos relativos a “Projeto de Governo” e “Capacidade de Governo” foram mais bem avaliados do que o eixo relativo à “Governabilidade do Sistema”.

Outra questão a ser analisada foi a grande representatividade percentual das respostas “regular” e “não se aplica”. Isso pode representar uma neutralidade das pessoas em relação à crítica da atuação da governança urbana, e mais particularmente da gestão municipal. Quanto a isso, pressupõe-se que as pessoas se manifestam dessa forma ou porque não se interessam realmente como pode ser esta atuação (desde que seus interesses sejam mantidos) ou porque não querem se envolver numa possível retaliação política (apesar de ficar claro que a entrevista era uma questão acadêmica e sem identificação pessoal), ou ainda porque desconhecem processos de governança urbana propostos nesta tese ou ficaram em dúvida de seu desempenho. Isso pode significar também a desorganização do capital social de Catanduva e que valores e conhecimentos relativos à cidadania e à subjetividade devem ser mais bem desenvolvidos.

Realmente, desenvolver a gestão municipal por meio de processos de governança quebra um paradigma tradicional da gestão centralizada e totalmente responsabilizada ao Estado, o que ainda é abstrato para a população e para, inclusive, muitos gestores públicos.

Por muitas vezes, ao se proceder a entrevista, a primeira reação do entrevistado foi a dificuldade em entender o porquê dos procedimentos propostos e o que isso auxiliaria nos propósitos a que se interessavam. A partir dos esclarecimentos, sobretudo os gestores municipais e representantes da sociedade civil organizada, sentiram a importância e a relevância na adoção desses processos. Os gestores, porém, fizeram uma ressalva ao trabalho e ao tempo que leva cumprir as variáveis propostas no IGS. Assim, para eles, a falta de pessoal e a emergência dos fatos comprometem o processo. Ou seja, se mantém a distância entre planejamento e gestão, o que, num primeiro momento, pode parecer uma economia de meios, porém, em longo prazo, processos não organizados incorrem na discricionariedade e caminhos institucionais mais longos, além de incorrer muitas vezes no não reconhecimento de sua legitimidade das decisões perante a população. Este fato reafirma o índice do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o IEGM, em que a dimensão de planejamento em Catanduva necessita ser melhorada.

Entretanto, durante as entrevistas, as pessoas sentiram necessidade de serem ouvidas sobre sua opinião a respeito dos assuntos correntes na época, como, por exemplo, a cobrança de IPTU nos novos loteamentos e a isenção do ISS para novos empreendimentos, entre outros. Os entrevistados em geral tinham sua visão formada a respeito dos fatos e muitos se sentiam excluídos dos processos decisórios. Como pode ser notado, a não institucionalização de processos e métodos de participação social incorreram que as pessoas buscassem outras formas de expressar sua opinião e de alcançar seus objetivos. Com isso, essa forma continuamente ocorria por meio da pressão sobre a Câmara Municipal, em que os vereadores se manifestavam continuamente sobre pressupostos, com pouca informação e atendendo setores dúbios.

Por fim, por meio dos resultados alcançados, foi possível determinar seis intervalos de graduação de metas a serem atingidas, conforme pode ser visto no quadro a seguir. Para facilitar a leitura do IGS, propõe-se a representação gráfica destes intervalos em circunferências cuja escala de cores varia da ausência de cor ao azul.

Quadro 22 Proposta da escala de cores de enquadramento do IGS

					
0-0,4	0,5 -1,4	1,5 – 2,4	2,5 – 3,4	3,5 – 4,4	4,5 – 5,0

Fonte: Autora, 2019.

A classificação ideal é representada pela cor azul. A circunferência verde sinaliza um resultado alto e a circunferência amarela é um resultado intermediário, mínimo a ser alcançado. Abaixo disso, a circunferência laranja sinaliza um baixo resultado e que as variáveis precisam ser mais bem planejadas e praticadas. A circunferência vermelha sinaliza um resultado crítico, com urgência de planejamento. A ausência de cor sinaliza, por fim, a ausência do planejamento e da participação social nos três níveis de governo.

Esses intervalos com o tempo, pressupondo que a capacidade cultural da governança é um processo mutável no tempo, podem evoluir e se estabelecer metas mais arrojadas, em intervalos com notas mais altas.

Ao aplicar esta metodologia em Catanduva de representação aos resultados obtidos fica mais visível a diferença de resultados entre a percepção geral da população e a aplicação das variáveis do IGS, cujos critérios são mais detalhados. A percepção da população enquadra os resultados abaixo da média esperada, enquanto que o IGS tem resultado enquadrado no intervalo mínimo da média esperada.

Quadro 23 Representação gráfica do resultado total e desagregado por Eixo da percepção dos entrevistados sobre o processo de gestão em Catanduva

Percepção da População sobre os Processos de Gestão 	Convivência Gestores	
	Atividades Coletivas	
	Organização Comunitária	
	Frequência Reuniões	

Fonte: Autora, 2019.

Portanto, em relação aos resultados do IGS aplicado em Catanduva se observa praticamente todas as variáveis na cor amarela, dentro do intervalo médio mínimo esperado, com exceção das variáveis relativas à Governabilidade do Sistema e da coparticipação da população no cumprimento das Agendas Públicas. Ou seja, isso pode refletir que, em Catanduva, os entrevistados (e a população) percebam como adequados os processos tradicionais de gestão pública, mas sem processos inovadores de governabilidade urbana. Conclusão que possivelmente pode ser estendida aos demais municípios brasileiros que cumpram minimamente o “dever de casa” da gestão municipal, mas que não ultrapassem a linha tradicional dos processos públicos consolidados nas últimas décadas. Com poucos avanços nos três níveis de governo e pouca sinergia com a comunidade.

Quadro 24 Representação gráfica do resultado total e desagregado da aplicação do IGS em Catanduva

Nível de Governo	Eixo		Bloco	
Projeto de Governo 	1. Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas		1.1 Organização da participação da comunidade	
			1.2 Fases do processo de desenvolvimento de políticas públicas com a comunidade	
			1.3 Plataforma Virtual	
			1.4 Envolvimento de Pessoas da Comunidade	
			1.5 Legitimidade Legal e Política de Aprovação	

Nível de Governo	Eixo		Bloco	
	2. Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular		2.1 Desenho de Cenários	
			2.2 Objetivos e Prioridades de Gestão Alinhados ao Desenho de Cenários	
			2.3 Determinação de Estratégias para Alcance dos Objetivos	
			2.4 Construção de índices e Indicadores	
			2.5 Ação sob Resultados	
			2.6 Conteúdo de Ação	
Capacidade de Governo 	3. Gestão de Políticas Públicas Urbanas (Programas) com Participação Social		3.1 Alocação Institucional	
			3.2 Suficiência de Meios	
			3.3 Conselhos Gestores	
			3.4 Previsão Orçamentária	
			3.5 Alteração de Políticas Públicas	
	4. Processos Interativos de Gestão		4.1 Gestão Colaborativa da Sociedade Civil	
			4.2 Cooparticipação da comunidade no cumprimento de Agendas Públicas	
			4.3 Capacitação de Pessoas	
			4.4 Atribuição de Responsabilidades	
			4.5 Articulação e Interação	
Governabilidade do Sistema 	5. Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)		5.1 Existência de Observatórios Urbanos Locais	
			5.2 Acompanhamento dos Resultados das Políticas Públicas	
			5.3 Disponibilização de Informação	

Nível de Governo	Eixo		Bloco	
			5.4 Processos Interativos Desempenhados pelo Observatório ou Plataforma de Informação	
			5.5 Produção de Conhecimentos e Desenvolvimento de Pessoas	
			5.6 Motivação para Pessoas e Agentes na Adesão de Políticas Públicas	

Quadro 22 Representação gráfica do resultado total e desagregado da aplicação do IGS em Catanduva

Fonte: Autora, 2019.

Ainda em relação aos resultados obtidos em Catanduva, retorna-se ao fato da alta incidência das respostas “não se aplica” e “regular”. Como as entrevistas foram realizadas na maior parte presencialmente com esta pesquisadora, foi possível observar que, para isso, também contribuíram os seguintes fatores: receio de comprometimento no posicionamento das respostas; falta de senso crítico em relação às políticas públicas praticadas na cidade; falta de conhecimento e de informações concretas sobre o assunto; e o questionário, ao envolver todas as variáveis consideradas no processo, ficou relativamente longo.

Quanto aos primeiros fatos constatados durante a entrevista, é certa a necessidade da capacitação e da melhor disponibilização de conteúdo, índices e indicadores que permitam a população melhor exercer o controle social da administração pública. Que é justamente reflexo da ausência de observatórios de políticas públicas. Quanto ao último fato, que é o tamanho do questionário, sugere-se que a aplicação do IGS seja realizada dentro do espaço temporal de atuação da governança municipal.

A proposta da aplicação do IGS nesta tese ocorre em dois momentos: (1) o IGS enquanto guia e direcionamento da política pública; (2) o IGS enquanto avaliador de desempenho dos processos de governança permitindo a possibilidade de corrigir e reorientar rumos.

Nesse sentido, este trabalho parte do pressuposto de que o primeiro instrumento da governança municipal, considerado aqui como fixo urbano, é o plano de governo do candidato eleito. Já no desenho deste instrumento deve ser aplicado o IGS e, também neste momento, devem ser abertos os canais de participação social ao envolver a governança em todos seus atores (poder público, sociedade civil e comunidade).

Uma vez o candidato eleito, o IGS pode ser institucionalizado no executivo municipal por meio de um órgão de planejamento que coordene o processo. O Plano de Governo propõe políticas públicas, planos e projetos a serem desenvolvidos durante a gestão municipal vigente. A primeira proposta é elaborar uma agenda para que essas ações ocorram no tempo, com a programação e a aplicação novamente do IGS enquanto guia orientador da governança. É importante a existência de um observatório de políticas públicas, seja ele público, privado ou misto. Portanto, caso ele não exista, deve ser criado. Para tanto, a governança urbana deve se organizar de maneira que o observatório ocorra e, caso isso não aconteça, o próprio órgão municipal de planejamento pode fazer esse papel.

Após isto, segue o cronograma de avaliação do desempenho da governança, que deve ser feito de forma voluntária. A avaliação da governança pode ser:

- mala direta: para equipe municipal participante do processo, membros dos Conselhos Municipais envolvidos, sociedade civil e população afetada que se cadastraram durante o processo nos diversos canais de participação;
- de forma aberta para todos os interessados em participar da avaliação.

Quadro 25 Proposta de aplicação do IGS no tempo

Nível de Governança	Eixo do IGS	Momento temporal da avaliação	Atores envolvidos
Projeto de Governo	Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas	Logo após o desenho da política, plano ou projeto	- Órgãos públicos e técnicos envolvidos no processo - Conselhos Municipais - População e sociedade civil cadastrada
	Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular		
Capacidade de Governo	Gestão de Políticas Públicas Urbanas (Programas) com Participação Social	Entrar na rotina da governança municipal, com avaliações anuais	
	Processos Interativos de Gestão		
Governabilidade do Sistema	Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)	Entrar na rotina da governança municipal, com avaliações semestrais	

Fonte: Autora, 2019.

Os resultados devem ser disponibilizados em portal de transparência de forma facilitada para interpretação e acesso aos dados.

A coordenação e a articulação do processo feitas pelo órgão municipal de planejamento devem prever a análise dos dados e a cobrança de ação pelos responsáveis.

Espera-se, assim, que a aplicação do IGS auxilie a possibilidade da concretização das políticas públicas municipais em sinergia com todos os atores envolvidos na governança urbana e com a possibilidade ampliada do controle social das partes, bem como a continuidade de sua aplicação no tempo seja instrumento de aprimoramento da capacidade de governo de sua população.

5 | ANÁLISE DOS RESULTADOS

O desenvolvimento do IGS enquanto instrumento metodológico de avaliação e guia de governança urbana, por meio da análise e da aplicação de suas variáveis, respectivamente, buscou cumprir o objetivo desta tese de propor mecanismos de gestão urbana para poder público e sociedade civil, como aprimoramento da capacidade de governo e prática efetiva da gestão democrática municipal.

Para tanto, é necessário que a gestão pública seja reestruturada para receber e interagir com a governança municipal, à luz de ideários internacionais e da necessidade de atendimento de demandas locais enquanto projeto de governo; sob o controle social de processos e metas enquanto governabilidade do sistema; e, por fim, aprimorando a capacidade gestão de todos os atores urbanos, técnicos e comunidade, num processo contínuo de ganho cultural de cidadania e subjetividade.

A seguir, são pontuadas as principais considerações decorrentes desta tese e tendências apresentadas no estudo de caso desenvolvido em Catanduva, que provavelmente se repetem nas outras cidades de porte médio brasileiras.

A PRÁTICA DA GOVERNANÇA MUNICIPAL COM INOVAÇÃO SOCIAL ENCONTRA DIFICULDADES NA FRAGILIDADE DO CAPITAL SOCIAL, NO DESEQUILÍBRIO DE FORÇAS DOS ATORES URBANOS NOS PROCESSOS DECISÓRIOS E NA OBSOLESCÊNCIA DAS FORMAS DE GESTÃO

Por meio da revisão bibliográfica, foi possível constatar a relatividade da razão e da verdade, dependentes, entre outros fatores, da informação, do intelecto e desenvolvimento das capacidades individuais, das relações de poder e da temporalidade dos fatos. Entretanto, a verdade e a razão irão interferir na esfera pública de forma coletiva, com possibilidades de acesso diferentes para os atores urbanos e com processos decisórios desequilibrados devido as diferentes formas de empoderamento dos agentes, com ou sem a participação social.

Assim, novas concepções de gestão pública são desenhadas, como, por exemplo, a “Teoria do Discurso” de Habermas, que incorpora, entre suas propostas: a ação voltada aos resultados, a institucionalização do processo democrático, a autonomia dos espaços

públicos de debate e a articulação da autonomia privada com a autonomia pública. Porém, ainda sem considerar a falta de equidade das pessoas envolvidas (ou não) no processo.

Por meio do estudo de caso procedido em Catanduva, foi possível notar seu capital social pouco articulado e mobilizado, como demonstra o resultado da própria pesquisa com os atores-chaves. Na cidade, a população consegue participar da arena de debates das políticas públicas de forma institucionalizada por meio dos Conselhos Municipais, mas apenas quando consultados, o que acontece prioritariamente quando da exigência legal, longe de ser uma prática cotidiana de compartilhamento de decisões e responsabilidades. Muito pelo contrário, indivíduos e grupos de poder fazem valer suas aspirações longe das arenas de debate público, de preferência dentro de gabinetes de gestores públicos, detentores dos processos decisórios finais.

Exemplo disso pode ser notado em Catanduva quando os vereadores pouco participam das audiências públicas e da construção da revisão do Plano Diretor Participativo em 2011, negando-se a estudar, debater e aprovar a minuta de lei encaminhada à Câmara Municipal. Em detrimento disso, a mesma Casa, na gestão municipal posterior, com pouca alteração do quadro de vereadores, fez alterações pontuais a partir de uma única audiência, simplesmente para legitimar questões previamente decididas em gabinete, na ausência do debate público e da população.

Do mesmo modo, podemos citar como exemplo em Catanduva a Portaria Municipal nº 54.955, de 20 de janeiro de 2014, que obriga a remeter loteamentos e conjuntos habitacionais a uma Comissão distinta daquela implantada no Plano Diretor, desconsiderando ainda a submissão dos projetos ao Conselho pertinente – CMDU, e a obrigatoriedade na elaboração do EIV.

Estes dois fatos citados em Catanduva – supõe-se aqui que devem ocorrer em outros municípios brasileiros – enfraquecem o poder de decisão dos conselhos de políticas públicas e reafirmam decisões de gabinete, normalmente firmadas por grupos de poder. Apesar disso, o CMDU não estava desarticulado na época destas mudanças, tendo inclusive repetido muitos de seus membros que participaram da construção do Plano Diretor Participativo de 2006 e de sua revisão em 2011, mas aceitaram pacificamente os fatos.

Ao contrário, a oposição se manifesta a partir de um grupo ligado a OAB e apenas a partir de fatos pontuais, como, por exemplo, a alteração do uso do solo em loteamentos estritamente residenciais.

MARCOS LEGAIS NÃO GARANTEM A EFETIVA PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO E SUA BUROCRATIZAÇÃO EM PROCESSOS DECISÓRIOS É UTILIZADA PARA LEGITIMAR POLÍTICAS SOCIAIS DECIDIDAS EM GABINETE

No Brasil, a mobilização popular iniciada na segunda metade do século XX, que resulta, entre outros, na Constituição Federal de 1988 (conhecida como a Constituição Cidadã) e no Estatuto da Cidade em 2001, vai trazer poucas inovações na gestão municipal em relação à participação da sociedade civil. Isso apesar da grande mudança que este nível de governo sofre nestas últimas décadas devido ao aumento de sua autonomia para atender as novas prerrogativas constitucionais. Esse fato, na teoria, deveria ocasionar a consequente proximidade das pessoas aos processos decisórios importantes, uma vez que são desenvolvidos no próprio município. O que, na prática, não ocorre.

Conforme a revisão bibliográfica desta tese, a institucionalização da participação social no Brasil e o ganho político para a sociedade ocorrem, principalmente, na implantação dos Conselhos de Políticas Públicas, com a participação da sociedade civil. Porém, percebe-se ao longo da pesquisa que esta participação é pontual e segue grande parte das vezes apenas a obrigatoriedade exigida pela normatização vigente e, dessa forma, burocraticamente possui sua legitimidade reconhecida pelos órgãos públicos de controle legal.

Nas entrevistas procedidas no estudo de caso de Catanduva, as pessoas se manifestaram positivamente em relação à gestão municipal enquanto busca do cumprimento das prerrogativas legais dos processos. Porém, muitos dos entrevistados deixaram claro que este posicionamento se faz em relação à atual gestão pública e não à gestão passada – período 2013–2016 –, principalmente em relação às disposições do Plano Diretor.

Isso ocorre porque, como verificado na análise dos documentos e já constatado na consideração anterior, as alterações do Plano Diretor se realizaram em gabinete e a participação social ocorreu apenas para legitimar o que já se havia decidido, ou nem isto: a legitimação foi feita pela promulgação de normas que alteraram processos previstos no Plano Diretor. Neste último caso, sem constitucionalidade legal, como é o fato da portaria que altera o Plano Diretor. No entanto, várias aprovações de loteamentos e conjuntos habitacionais, entre outros, seguiram as prerrogativas das normas alteradas no período.

CONSELHEIROS NÃO SÃO SUFICIENTEMENTE AUTÔNOMOS PARA REPRESENTAR OS SEGMENTOS QUE PERTENCEM NO QUESTIONAMENTO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Prosseguindo ao fato de serem os Conselhos Municipais de políticas públicas os maiores ganhos do processo de democratização da gestão pública no Brasil, conforme descreve a bibliografia, ficam ainda a pergunta e a constatação que seus membros não se sentem suficientemente autônomos nos processos decisórios que lhes cabem. Isto ocorre por serem muitas vezes agentes do próprio mercado, ou mesmo agentes do aparelho estatal de legitimação de políticas públicas; ou ainda, por não se sentirem adequadamente preparados e/ou informados sobre os processos decisórios e suas implicações. Desta forma sua manifestação é neutra e não questionadora dos fatos conflitantes a disputa de classes e de poder.

Ou mesmo que os processos decisórios são atribuídos aos Conselhos principalmente quando de exigência legal, de preferência já com os atos discutidos apenas para ser legitimados em audiência com participação da população, sendo que poucas administrações públicas desenvolvem sua gestão de forma compartilhada com a população.

Dessa forma, os Conselhos ficam enfraquecidos e seus membros sujeitos aos mandos dos gestores públicos, principalmente nas cidades de porte médio – como em Catanduva – onde a mobilização social ainda é insipiente e desarticulada. A situação melhora em Conselhos cuja composição mínima seja paritária (50% da sociedade civil) e cujos membros são eleitos por seus pares, não indicados. Entretanto, a falta de empoderamento dos conselheiros e o receio da retaliação política ainda são visíveis.

Em Catanduva, este dado pode ser constatado ao se notar a ausência de questionamento dos conselheiros nas alterações de políticas públicas, aqui de modo específico as alterações no Plano Diretor entre o período de 2013 a 2016. Outra constatação observada na pesquisa foi a alta incidência das respostas “regular” e “não se aplica” nas variáveis do IGS aplicadas no questionário. Essas respostas são neutras e não comprometem a pessoa entrevistada.

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NÃO SÃO REPRESENTATIVOS do EXTRATO SOCIAL DA POPULAÇÃO QUE REPRESENTAM

Os avanços na inclusão da população nos processos decisórios de políticas públicas ocorrem, sobretudo, na existência dos Conselhos Municipais constituídos com pelo menos metade de seus membros por representantes da sociedade civil e da comunidade.

Entretanto, isso não garante a representatividade da população. Mesmo porque a maior parte desses Conselhos não contemplam a presença de representantes territoriais da população e seus representantes normalmente são indicados, isto é, poucos passam pelo voto entre os pares. O que também não garante a representatividade social da comunidade e, muito menos, a igualdade de oportunidades para pleito da vaga de conselheiro. A falta de empoderamento de grande parcela da população faz com que aqueles que sejam reconhecidos como merecedores dessas posições sejam os que são considerados “mais preparados” (seja por terem estudado mais, seja por terem maior poder aquisitivo). Logo, isso faz com que os representantes da comunidade menos estudados e mais humildes tenham oportunidade de ocupar o cargo de conselheiro apenas quando esta vaga não foi preenchida ou quando a comunidade consegue se organizar (e reconhecer a necessidade disto) a ponto de reverter essa lógica.

Nesse sentido, no estudo de caso efetuado, verifica-se que o perfil sociocultural dos conselheiros municipais, atores-chaves e pessoas ligadas à política pública em Catanduva é diferente do perfil sociocultural da cidade publicado no último levantamento censitário do IBGE. Acredita-se que esta tendência se repita para os outros municípios brasileiros, em especial para os municípios de porte médio. O que faz concluir que, mais uma vez, se repete a lógica da tendência do planejamento tecnocrático, sobretudo quanto às questões físico-territoriais-urbanas, arraigadas no executivo municipal e na sociedade civil organizada. Não deveria, então, o técnico ser um facilitador e um intérprete para questões a serem discutidas e debatidas para os processos decisórios?

A BAIXA MOTIVAÇÃO PARA PARTICIPAÇÃO VOLUNTÁRIA E CIDADÃ EM CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS ABRE ESPAÇO PARA A PARTICIPAÇÃO VINCULADO A LÓGICA DE MERCADO E GANHOS PESSOAIS, ASSIM COMO PARA RESULTADOS INDUZIDOS PELA GESTÃO MUNICIPAL

Parte da afirmação supracitada, como aponta a entrevista, é a falta de organização da própria população. Como já constatado por Boaventura Santos, o capital social encontrado é desarticulado, e como aqui constatado, desmotivado na participação social. Várias hipóteses podem derivar desta constatação, tais como: o desconhecimento do “direito da participação social” por todos dentro do princípio da “gestão democrática” já preconizada na Constituição Federal; a abstração de temas como “planejamento urbano” em face de questões emergenciais urbanas mal resolvidas na realidade do país como saúde e educação, por exemplo; o pouco desenvolvimento da cidadania e da subjetividade no cidadão comum, resultando na pouca articulação da comunidade; a falta de canais

institucionalizados de participação social e quando existentes a sua pouca divulgação; o não interesse de autoridades na prática da participação social; entre outros. Contudo, o que se pode constatar durante o estudo de caso é que a ausência de representantes genuinamente comunitários na participação social abre brecha para a parcialidade de conselheiros representantes da sociedade civil organizada – essencialmente importante no processo, mas a monopolização de sua participação tende a incorrer no pensamento tecnocrático tradicional; para a possibilidade de o executivo conduzir resultados na indicação ou o preenchimento das vagas de conselheiros prioritariamente por seus aliados políticos; e, por fim, para a participação de pessoas cujo principal interesse é de ganhos pessoais e de mercado (agentes imobiliários, construtores, etc.).

Durante as entrevistas realizadas em Catanduva aos conselheiros do CMDU, duas delas foram feitas em imobiliárias, uma delas em uma construtora (com três membros eleitos), uma delas no gabinete de um vereador que também é empreendedor urbano (com dois membros eleitos), e uma delas a um escritório de arquitetura que também é representante de uma loteadora. Além disso, alguns dos conselheiros do CMDU não conseguiram explicar qual sua motivação ou o seu interesse em participar deste Conselho. Ou, ainda, se sua participação e eleição enquanto membros do CMDU foi influenciada por atores externos.

Nesse mesmo sentido, pode-se perceber, durante as entrevistas, o descrédito dos entrevistados nos resultados provenientes dos processos institucionais da participação social nas decisões de políticas públicas e a certeza de canais alternativos e menos democráticos de pressão exercidos pelos grupos de poder, não passando necessariamente pelo executivo municipal.

QUANDO A POPULAÇÃO NÃO SE PERCEBE CONTEMPLADA NOS PROCESSOS DECISÓRIOS BUSCA CANAIS ALTERNATIVOS DE PRESSÃO

A mesma população e grupos organizados descreditados dos canais institucionalizados de participação social – ou que buscam justamente evitar estes canais de arena pública –, quando não se sentem representados e atendidos em suas reivindicações e aspirações, procuram meios de pressão que façam valer suas reivindicações. Primeiramente, como já mencionado nesta tese, nos gabinetes de prefeitos e gestores de políticas públicas – de forma direta e/ou por representação política, como por exemplo, através dos vereadores, longe dos canais de participação e debate social.

Num segundo momento, a procura pelo atendimento de reivindicações ocorre principalmente no meio político, na tribuna da Câmara, com “razões” encampadas por

vereadores que passam a defendê-las individualmente ou em bancadas. Muitas vezes provocando embates políticos sem dados concretos de argumentação, mas com base em suposições; grande parte das vezes atendendo a interesses pouco revelados. Isso pôde ser observado durante o período de pesquisa em Catanduva em questões pontuais, como, por exemplo, na isenção do IPTU para novos loteamentos e a cobrança da taxa de lixo pela SAEC; ou em questões estruturantes como a alteração do Plano Diretor no processo de aprovação de novos loteamentos e conjuntos habitacionais.

Normalmente, pôde também ser observado que a busca pelo acompanhamento da imprensa no processo é tão intensa quanto mais polêmica e necessária a pressão sobre os fatos. Por fim, na radicalização da necessidade da “razão” sobre todos os outros meios de debate, observa-se em Catanduva – o que provavelmente deve se repetir em outras cidades de porte médio no Brasil – a busca ao Ministério Público, constantemente acompanhada pela imprensa como um “troféu” a ser conquistado.

A “RAZÃO” DAS REVINDICAÇÕES PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS SÃO PONTUADAS SOBRE BAIXA BASE DE DADOS

Aqui se resgata a revisão bibliográfica sobre a “razão”, a qual, segundo os autores estudados, depende, entre outras coisas: do intelecto e percepção sensorial das pessoas; das tendências temporais da época e conteúdo em que se apoia. Em relação ao conteúdo, é incluída a experiência prévia pessoal e de grupo, assim como a base de dados e informações utilizados. Ou seja, a razão é relativa e reduzir esta relatividade é o desafio de uma gestão democrática com maior justiça social e equilíbrio ambiental. Um dos caminhos para que isso aconteça é a produção de conteúdo e de sólida base de dados sobre a cidade, disponibilizada e acompanhada pela população.

Ao contrário disso, o que pôde ser constatado em Catanduva é que poucos dados sobre aspectos municipais e de gestão são produzidos e, menos ainda, são divulgados para população. Exemplo disso pode ser observado nas políticas públicas desenvolvidas na época da pesquisa, como no incentivo à isenção do ISS: quantos empregos se pretende gerar em relação aos existentes; quantos empreendimentos serão abertos no período; qual parcela da população será beneficiada, etc.

Ou mesmo ainda em Catanduva, a Portaria Municipal nº 54.955 que altera o Plano Diretor para aprovação de novos loteamentos e Conjuntos Habitacionais não justifica a que finalidade serve. Nem mesmo se foi para reduzir o tempo de aprovação destes empreendimentos. Fazendo a ressalva que neste caso uma portaria altera uma lei complementar, o que há um aspecto de ilegalidade não contestada pelo CMDU.

Entretanto, fica a ressalva de que a questão humana da cidadania e da subjetividade de pessoas e grupos nos processos decisórios está sempre presente, independente do leque de dados e informações existentes. Como mais um resguardo para controle social, todas as políticas públicas, mesmo aquelas pontuais, devem deixar claro para a população sobre quais princípios são desenvolvidas.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO FUTURO POSSUEM MENOR PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DO QUE AS DE NATUREZA PRÁTICA

Durante as entrevistas e na análise dos documentos, foi possível perceber a abstração de temas de planejamento futuro para população, como, por exemplo, o Plano Diretor, com suas políticas públicas e estratégias, em comparação com questões imediatas e práticas como o zoneamento municipal e fornecimento da habitação social, entre outros. Mesmo porque as questões de planejamento urbano são de difícil compreensão para a população e mesmo para profissionais não vinculados ao tema. Essa constatação é visível no estudo de caso de Catanduva ao se verificar que os maiores dilemas e conflitos ocorreram na alteração do uso do solo em áreas estritamente residenciais, cujas propriedades pertencem, sobretudo, à elite urbana, parcela esta da população com maior poder de exercer pressão e garantir seus direitos.

Em contrapartida, em Catanduva, durante o período estudado, houve pouca repercussão quanto à expansão do perímetro urbano e ao bolsão de pobreza alocado, adensado e reafirmado em território isolado da cidade tradicional, para abrigar a implantação de conjuntos habitacionais em 2013, com pouca mobilidade e integração com os equipamentos urbanos existentes. Condição esta primeira a ser evitada a partir das estratégias escritas no Plano Diretor Participativo de 2006. Porém, ao mesmo tempo resolvendo a questão prática da moradia social e atendendo – de forma questionável – às aspirações da população pela moradia própria.

Assim como a população e o Conselho não se deram conta de que foram lesados pela alteração do fluxo dos processos de aprovação de loteamentos e conjuntos habitacionais, não mais sujeitos à Comissão técnica de Parcelamento do Solo implantada pelo Plano Diretor, ao desenvolvimento do EIV e à submissão do CMDU. Com isso, reduziu-se o caminho de aprovação desses empreendimentos como se fossem uma necessidade imediata da população e não apenas do mercado. De igual maneira, desconsiderou-se o impacto da locação de áreas públicas nas bordas dos novos loteamentos, na desarticulação do sistema viário, dos problemas de mobilidade urbana, na carência de infraestrutura e de contrapartidas que auxiliam no financiamento do desenvolvimento urbano, entre outros.

De modo geral, também outro caso citado em Catanduva é a ausência do Plano de Governo do candidato e depois prefeito na gestão 2013-2016. Ausência de que a população não se deu conta.

A PRÁTICA DA GOVERNANÇA MUNICIPAL OCORRE MESMO QUE INSIPIDAMENTE

A sociedade se movimenta e exige sua participação na gestão pública, nas decisões das políticas, na alocação dos recursos financeiros, na qualidade dos serviços públicos e no desenvolvimento de projetos, entre outros. Portanto, os novos paradigmas de gestão municipal incorrem necessariamente na sinergia do poder público, com a iniciativa privada e comunidade em processos de governança urbana, a fim de alcançar objetivos comuns. Mesmo sem a institucionalização dos processos democráticos, é onde o Estado não está presente ou é frágil que a sociedade civil se organiza para responder aos seus problemas e às suas aspirações, seja de forma harmoniosa ou conflitiva com o poder público local.

A organização da sociedade civil depende do capital social envolvido, e os resultados desta articulação (ou não), seja para o bem comum ou para o mercado, dependem do espírito de cidadania e da subjetividade dos envolvidos. Como também a presença de um capital social forte e organizado é capaz de gerar processos inovadores de governança urbana, ampliando a capacidade de gestão local, com processos culturais da prática urbana enraizada e/ou complementar as práticas tradicionais de gestão. Para isso, são necessárias a transparência e a disponibilização de dados suficientes que respaldem os processos decisórios e de controle social, a fim de evitar informações subjetivas sobre a “verdade” dos fatos.

Nisto segue a gestão municipal de forma obsoleta, não mais atendendo satisfatoriamente aos anseios da população, não articulando ativamente com as formas presentes de governança em seu território e não conseguindo atingir completamente suas metas e objetivos. Isso quando há metas e objetivos claros a serem alcançados pela gestão municipal e seu quadro técnico e político agem principalmente pelas ações cotidianas e emergências. Como visto no estudo de caso de Catanduva, houve um candidato que sequer apresentou seu plano de governo à população.

Paralelo a esses fatos, ideários internacionais como sustentabilidade, direito às cidades e gestão democrática, são clamados à aderência pelos diversos níveis de governo. Os documentos produzidos insistem na ação institucional sobre os conteúdos produzidos, nas suas diversas formas de planejamento, em sinergia com a governança urbana, na ação sobre os resultados, na articulação setorial entre os temas abordados, na consideração do

espaço territorial regional, na contrapartida com a iniciativa privada, e na produção de índices e de indicadores de acompanhamento, entre outros.

É POSSÍVEL CONSTRUIR E FORTALECER O CAPITAL SOCIAL A PARTIR DE POLÍTICAS CONTINUADAS, VOLTADAS À AÇÃO, MOTIVADAS POR LIDERANÇA LOCAL E INSTITUCIONALIZADAS

Durante a pesquisa, foi possível perceber a existência de um capital social latente em Catanduva em duas situações: na mobilização de recursos para a construção de um hospital de câncer para a cidade e na cooperativa habitacional promovida pela Associação Bom Pastor. Na primeira situação, o capital social voltado para políticas de saúde, educação e assistência social foi formado no início do século passado, motivado pelo Padre Albino e institucionalizado pela Fundação que leva seu nome, em ações pontuais e contínuas por meio de mobilização de recursos e trabalho voluntariado nas suas obras. No segundo caso, já há um trabalho preexistente de obras sociais do Padre Osvaldo na paróquia que dirige e por meio de outra associação também fundada por esta liderança local, a “Associação Pão Nosso”. Isso possibilita a confiança das pessoas cooperativadas na Associação Bom Pastor, também sobre a liderança do Padre Osvaldo, para a implantação de um loteamento popular e outras ações de desenvolvimento humano propostas pela Associação.

Supõe-se que ações semelhantes conduzidas por lideranças locais ocorram igualmente em outras cidades brasileiras, especialmente nas cidades de porte médio, promovendo e fortalecendo o capital social da cidade. A partir de então, é necessário reconhecer este capital social e aproveitar sua sinergia na condução de políticas públicas, junto ao poder público, em processos de governança.

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SÃO FALHOS NO CONTROLE SOCIAL DE IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Mais uma vez, aqui se conclui que a carência de informação e produção de conteúdo prejudica o controle social da implantação das políticas públicas mesmo nos Conselhos Municipais. Os dados e as informações pertinentes às políticas tratadas são poucos e disponibilizados parcialmente aos conselheiros.

Exemplo disso se verifica em Catanduva quando um dos membros do PRODEICA (Programa de Desenvolvimento Industrial) se retira do Conselho formalmente ao alegar não saber quais seriam os beneficiados pela política de isenção de ISS. Outro exemplo se

encontra no estudo de caso, na gestão municipal de 2013-2016, quando os conselheiros do CMDU participaram parcialmente das alterações vigentes na época do Plano Diretor, não passando toda a normatização pela sua anuência – exemplo da Portaria Municipal nº 54.955, da alteração do perímetro urbano, etc.

Além da carência da base de dados e a presença de conselheiros que reproduzem a lógica de mercado dentro dos conselhos de políticas públicas, outra constatação é a falta de comprometimento de alguns destes conselheiros em não se inteirarem dos instrumentos de gestão dos quais são responsáveis. Caso exemplificado quando alguns dos membros do CMDU entrevistados na pesquisa desconheciam da existência do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

HÁ DIFICULDADE NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PROJETOS E IMPLANTAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO

As ações propostas nos projetos de governo, em especial naqueles estudados nesta tese (Plano de Governo e Plano Diretor Municipal), necessitam de instrumentos de gestão para sua concretização. No estudo de caso de Catanduva, percebeu-se que alguns dos instrumentos propostos no Plano Diretor (Ex: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório; IPTU Progressivo no tempo, Consórcio Imobiliário, etc.) necessitavam ainda ser regulamentados para sua implantação, o que não ocorreu em seus doze anos de vigência. Outros instrumentos, como outorga onerosa (em suas diferentes variações: aumento de potencial construtivo, alteração de uso, expansão de perímetro urbano, etc.) e transferência do direito de construir, por exemplo, não foram contemplados no Plano Diretor. Mesmo porque, possivelmente, a gestão municipal não tenha sentido (ou despertado) da necessidade de sua aplicação dentro do contexto urbano local.

De modo geral, o que foi possível perceber durante a pesquisa é a falha na gestão do Plano Diretor em articular os instrumentos propostos na lei com a concretização dos projetos e políticas previstos para serem realizadas. Consequente e paralelo a esta constatação, percebe-se a não institucionalização de procedimentos dentro do executivo municipal que possibilitem a implantação completa do Plano proposto. Exceção esta ao “Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano”, que tem auxiliado o financiamento do desenvolvimento urbano, principalmente devido à exigência de contrapartidas para grandes empreendimentos e a regulamentação da regularização de imóveis clandestinos com pagamento de multa para infrações da lei.

Nesse mesmo sentido, percebe-se a dificuldade da institucionalização dos instrumentos com outros agentes públicos envolvidos em ações de desenvolvimento urbano. Exemplo que pode ser percebido no caso do cartório de Catanduva que nega a doação de

área de HIS municipal gerada no processo de parcelamento de solo – conforme previsto no Plano Diretor, para o CDHU.

Supõe-se que essas dificuldades na institucionalização do desenho e da implantação de instrumentos de gestão urbana ocorram também em outras cidades de porte médio brasileiras, comprometendo a governabilidade do sistema e a capacidade de governo da governança urbana em seus projetos.

A FALTA DE PRODUÇÃO DE ÍNDICES E INDICADORES LOCAIS NÃO PERMITE A CORRETA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A AÇÃO SOBRE OS RESULTADOS

Durante a pesquisa, foi possível a constatação da segunda hipótese desta tese, ou seja, o baixo monitoramento das políticas públicas e de seus resultados. Apesar das pessoas entrevistadas no estudo de caso de Catanduva com as variáveis do IGS terem apontado positividade no quesito da transparência na gestão pública, opinaram pela insuficiência da existência de indicadores e índices que acompanhem o processo. Logo, mesmo na hipótese de que o planejamento de políticas públicas seja constante na cidade, pouco se sabe sobre seus resultados. Então, as políticas públicas se enfraquecem por si próprias, entrando novamente em suposições, nem sempre confirmadas e pouco objetivas, por falta de acompanhamento de dados concretos no tempo. O que leva à defesa de questões “relativas”, atendendo a interesses “relativos”.

Os índices e indicadores encontrados em Catanduva são, sobretudo, aqueles produzidos por órgãos nacionais e estaduais, muito importantes sem dúvida, mas que muitas vezes não são suficientes para verificar os resultados na aplicação de políticas públicas locais. Catanduva ainda possui em seu favor a compilação de dados, inclusive alguns deles municipais, na publicação da “Conjuntura Econômica” – apesar de sua série temporal ser recente e interrompida no tempo, mas que não são analisados ou vinculados ao monitoramento de políticas públicas.

A FALTA DE CAPACITAÇÃO E PRODUÇÃO DE CONHECIMENTOS DEIXA POPULAÇÃO E TÉCNICOS DESPREPARADOS PARA O ENFRENTAMENTO COM PRESSÕES DO MERCADO E INTERESSES PESSOAIS

Da mesma forma, com baixa análise sobre os resultados das políticas públicas, perde-se em produção de conhecimento de cenários urbanos – passados e presentes –, comprometendo decisões futuras sobre a cidade. Isso faz com que as estratégias de

alcance de objetivos e metas tenham grau maior de imprevisibilidade, o que também as torna mais frágeis de sua defesa.

Somado a isso, ao considerar os conselhos enfraquecidos (como já visto em outros itens), a população despreparada e sujeita a técnicos municipais e privados (alguns seguindo e servindo a lógica de mercado) – e estes últimos igualmente sem informações suficientes nas tomadas de decisão – torna os processos de desenvolvimento e gestão de políticas públicas mais sujeitos à pressão dos mercados e aos interesses pessoais.

Retomando a questão dos membros do conselho se sentirem e serem deferidos quando na ausência de uma formação técnica, caso este verificado em Catanduva, levanta-se a falta de capacitação dos conselheiros no desenvolvimento de suas atribuições e na formação e transmissão de conhecimentos. Mesmo porque o histórico das ações é pouco registrado e formatado enquanto conhecimento e capacidade adquirida. Nisto mesmo os membros do conselho com formação técnica não necessariamente estão capacitados para estas questões e, da mesma forma, ficam sujeitos à condução de suas decisões por grupos de poder, sejam eles públicos e/ou privados.

Como exemplo de construção de conhecimento pode ser atribuído o caso do Plano Diretor de Catanduva, como capacidade de gestão adquirida a concessão de contrapartidas em grandes empreendimentos por parte da iniciativa privada, por exemplo: a implantação de infraestrutura urbana no bairro Joaquim Lopes pela construtora de um conjunto residencial; e a contrapartida de R\$ 1 milhão de reais pela construtora do bairro Catanduva 2, para garantir mobilidade da população e melhor integração do bairro à cidade.

A governança urbana necessita de instrumentos de gestão e capacidade de governo para financiar o desenvolvimento urbano, assim como avaliação sobre os resultados e consolidação do conhecimento adquirido, enquanto ganho cultural e de capital social. Isso envolve necessariamente todos os atores e agentes municipais que devem estar representados nos conselhos de políticas públicas, capacitados para exercer este importante papel.

O PLANEJAMENTO (PROJETO DE GOVERNO) NECESSITA DA GOVERNABILIDADE E DA CAPACIDADE TÉCNICA

Pode-se concluir, na observação do estudo de caso de Catanduva, a importância da atuação dos três níveis do “Triângulo de Governo” de Matus. O resultado das entrevistas no estudo de caso, com a aplicação das variáveis do IGS, refletiram resultados médios no projeto e na capacidade de governo. Porém, os resultados inferiores foram constatados na governabilidade do sistema, que é a dimensão de governo que possibilita a “inovação social”

dos processos e possibilita o controle social da população. Ou seja, os bons resultados mostram uma relativa confiança da população na gestão municipal, que ainda é realizada de forma tradicional e obsoleta, com pouca participação social, e não necessariamente em sinergia com a governança municipal.

O que se pode pressupor que isso ocorra também nos outros municípios de porte médio no Brasil, ainda alinhados à gestão pública tradicional e com pouca participação social. Esse fato compromete políticas públicas maiores, como aquelas dispostas em marcos legais importantes como o “Estatuto da Cidade” e com outros ideários vinculados à gestão democrática e compartilhada das cidades, como o “direito à cidade” e “equilíbrio ambiental”.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS SÃO DESENHADAS PRINCIPALMENTE SOBRE OS CONTEÚDOS E POUCO SOBRE SUA IMPLANTAÇÃO E GESTÃO, MENOS AINDA PREVENDO FLEXIBILIZAÇÃO DE RESILIÊNCIAS

Nesse mesmo sentido, foi possível observar na pesquisa, principalmente por meio da análise dos documentos, que as políticas públicas têm pouca previsão – ou esta não é suficientemente desenvolvida, a respeito de como serão implantadas, acompanhadas e revisadas. Tanto na análise do Plano Diretor de Catanduva quanto do Plano de Governo, na gestão de 2016 a 2019, poucas propostas estão desenvolvidas em relação a sua implantação e gestão.

O que se observa a respeito em relação ao Projeto de Governo é que o documento fica vago; por um lado, com amplitude de possibilidades para sua implantação, porém, sem o compromisso de responsabilidades para seu cumprimento. O que é uma das variáveis do IGS.

No Plano Diretor, por sua vez, a implantação e gestão é relativamente prevista por meio do CMDU, da Comissão de Aprovação do Parcelamento Uso e Ocupação do Solo e do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. Essas estratégias serviam principalmente ao momento do desenvolvimento do Plano em 2006 que era da falha na aprovação de loteamentos e de grandes empreendimentos, impactando sobre a qualidade da malha urbana que estava sendo gerada no momento. As mesmas foram ameaçadas posteriormente pelas alterações efetuadas no período 2013-2016, principalmente pela Portaria Municipal nº 54.955, como já visto anteriormente, que desarticulava uma comissão técnica de aprovação destes empreendimentos de maior parte e obrigava a passagem pelo gabinete do prefeito ao fluxo do processo. Fatos estes foram não questionados por mecanismos de controle, como, por exemplo, o CMDU.

Neste mesmo sentido, percebe-se que os instrumentos de gestão no Plano Diretor são pouco desenvolvidos em relação a sua implantação, o que pode ser uma das possibilidades por que muitos deles não foram implantados até o momento. Como é o caso dos instrumentos: parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação por título da dívida pública; fundo municipal de desenvolvimento local; consórcio imobiliário; concessão de direito real de uso; concessão especial para fins de moradia; cessão de posse; direito de preempção; direito de superfície; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

Outra questão pouco desenvolvida no Plano Diretor de 2006 é a previsão da viabilização das estratégias por meio de instrumentos financeiros e políticos, como as contrapartidas dos empreendimentos e compensação de áreas, entre outros. Este caso é observado, por exemplo, nas bacias de amortecimento para macrodrenagem urbana que não foram implantadas até o momento. Ao contrário, uma delas, localizada no Córrego Fundo, devido à prerrogativa legal da reserva da área para este fim, sem a previsão de compensação de áreas, tem sido motivo para inviabilizar novo loteamento. Isso porque a área prevista para a bacia de amortecimento, ao se somar com as áreas públicas a serem doadas na formação do loteamento, deixa um remanescente pequeno para os lotes a serem comercializados. Portanto, ali permanece um vazio urbano importante. Fato este que, no momento, não se repete para as outras áreas previstas como bacias de amortecimento por ainda não haver solicitação de novos loteamentos em seus territórios. Como, também, por outro lado, não houve até agora vontade política na implantação destas estratégias de macrodrenagem urbana.

De acordo com o que foi visto na revisão bibliográfica, parece comum que as políticas urbanas, em especial os planos diretores municipais, deixem espaço para que instrumentos e estratégias sejam normatizados na sequência, em leis específicas. Entretanto, o que pôde ser observado em Catanduva, e que pode ocorrer também em outros municípios de porte médio, é que esta normatização não acontece. Devido à escala da cidade com a proximidade entre entes políticos e grupos de poder, não há interesse na normatização das estratégias, como foi o caso da não aprovação e sequer consideração da casa legislativa municipal da revisão do Plano Diretor em 2011, apesar de sua necessidade eminente – como comprovado posteriormente por leis pontuais que alteravam o Plano Diretor original.

Por isso mesmo a importância da autonomia das políticas públicas em sua avaliação, revisão e alterações, quando for o caso, numa possibilidade de flexibilização do marco legal como resiliência dos fixos municipais enquanto instrumentos estruturais de planejamento.

Mais uma vez, toma-se como exemplo o caso ocorrido no Plano Diretor de Catanduva, aprovado em 2006. No ano de 2009, com o lançamento do Programa Federal Minha Casa Minha Vida e a disponibilidade de verba para financiamento habitacional, houve grande demanda por loteamentos, a partir disso, as estratégias de ocupação do território e liberação de áreas para moradia social tornaram o cenário urbano previsto no Plano Diretor desatualizado. Também a partir desse fato externo, aliado com questões internas, fizeram com que estratégias locais se tornassem falhas num curto espaço de tempo, como: a previsão da ocupação do Jardim Alpino para indústrias impossibilitando condomínios residenciais conforme a demanda; a locação do campus da FAFICA, indutor regional do desenvolvimento urbano, sem a previsão da ocupação em seu entorno; corredores viários com uso predominantemente residenciais nos lotes lindeiros; etc. Contudo, não havia nenhum mecanismo que possibilitasse a flexibilização do Plano para contingências sem ser o processo de sua revisão.

A PRESENÇA DA GOVERNANÇA MUNICIPAL É IRREVERSÍVEL COMO TENDÊNCIA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS

Ao longo desta pesquisa, foi possível perceber a presença da governança municipal na gestão pública, mesmo que, por muitas vezes, de forma tímida e incipiente. Esta presença pode ocorrer como exigência normativa, como, por exemplo, no acompanhamento das informações disponibilizadas devido à exigência da lei federal de transparência (Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro DE 2011) ou da exigência da representação da sociedade nos conselhos de políticas públicas.

Outra forma que pôde ser percebida a governança municipal foi como complemento das atividades da gestão pública, principalmente no caso da prestação de serviços à comunidade, mais comuns nas áreas sociais e de saúde. Como, por exemplo, o caso da Fundação Padre Albino em Catanduva, no atendimento à saúde do município e região; ou da Cooperativa Habitacional Pão Nosso, na viabilização da moradia social.

O embate político e os meios de comunicação com acesso cada vez mais disseminados na população, sejam estes pelo meio da imprensa tradicional ou de blogs e redes sociais, podem ser percebidos como sementes e/ou necessidade emergente de observatórios de políticas públicas. Estes nem sempre utilizando fontes idôneas, mas constantemente ameaçando a governabilidade do sistema.

Nesse mesmo sentido, a participação da sociedade civil nem sempre pôde ser percebida atuando em sinergia com o poder público municipal ou mesmo reconhecida por ele. Durante as entrevista realizadas em Catanduva, atores-chaves do setor da saúde se

queixaram de estarem dessincronizados os diferentes tipos de assistência à saúde e seus prestadores de serviço, seja público ou privado. Igualmente foi constatado que, por poucas vezes, a sociedade civil organizada é reconhecida e incluída na implantação e gestão das políticas públicas municipais.

A FALTA DE METODOLOGIA E ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL NÃO PROPICIA PROCESSOS CONTÍNUOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Pôde então ser constatado na revisão bibliográfica e no estudo de caso de Catanduva que a gestão municipal é gerida cotidianamente através de meios tradicionais e obsoletos de administração pública, voltados, sobretudo, às questões emergenciais, com planejamento pontual e pouca participação da população e controle social. Supõe-se que esta constatação ocorra também para outros municípios brasileiros de porte médio.

Nas entrevistas realizadas em Catanduva, a princípio se verificou resistência dos atores-chave em responder o questionário do IGS, resistência esta pautada no desconhecimento do tema e das técnicas de governança urbana, principalmente no que diz respeito aos gestores públicos. No decorrer da entrevista e na explicação das variáveis que compõem o IGS, os entrevistados se demonstraram entusiasmados pelas possibilidades latentes do processo de governança. No caso específico do superintendente da SAEC, foi possível identificar que muitas das variáveis propostas no IGS ocorrem nesta pasta de gestão pública de forma desorganizada e sem acesso à população. Em outros setores públicos este fato também foi constatado, porém pela própria organização administrativa da SAEC enquanto autarquia, numa escala menor de gestão e com maior controle dos fatos, a eminência da facilidade na implantação de processos de governança – que podem ser organizados pelo IGS, ficou mais evidente.

Nesse mesmo sentido, manifestaram-se os responsáveis pela Fundação Padre Albino – fundação que atua com mérito nas áreas de educação e saúde, entre outros, e que possui importante papel no âmbito municipal e regional. Segundo eles, a organização dos processos de governança, com o reconhecimento e inclusão da sociedade civil organizada pode auxiliar na prestação de serviços com excelência para a comunidade, por exemplo.

Dessa forma, conclui-se que a aplicação das variáveis do IGS na gestão pública pode fortalecer e organizar a governança municipal, como instrumento de avaliação e guia de processos de elaboração, implantação e gestão das políticas públicas.

IMPORTÂNCIA DOS OBSERVATÓRIOS MUNICIPAIS

Face todos os aspectos considerados anteriormente e a constatação que os conselhos por si próprios não tem sido suficientes no controle social das políticas públicas, como os exemplos citados do CMDU a respeito do Plano Diretor de Catanduva. Isto devido à falha do Conselho e conselheiros, como também à disponibilidade na produção e acesso às informações e ao conhecimento; reconhece-se a importância da existência de observatórios públicos locais, autônomos ao poder público.

NECESSIDADE DA ADEQUAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL PARA APLICAR O IGS E INTERAGIR COM A GOVERNANÇA URBANA MUNICIPAL E REGIONAL

Dessa mesma forma, no executivo municipal, a governança urbana requer a adaptação de organograma e atribuições técnicas. Estas alterações, conforme verificado na revisão bibliográfica, no estudo aos observatórios de políticas públicas, no estudo de caso de Catanduva, como proposta estratégia de viabilização na implantação do IGS, devem prever:

- órgão de planejamento coordenador dos processos, que facilite a aplicação das variáveis do IGS na governança municipal;
- clareza nos fluxos verticais e horizontais de responsabilidades e atribuições entre organismos públicos (em seus diferentes níveis de gestão) e sociedade civil organizada;
- coordenação e contemplação dos processos a fim de envolver a sociedade civil organizada no cotidiano das funções municipais em sinergias e redes de engajamento;
- garantia de processo contínuo de participação da população nos processos decisórios, nos conselhos de políticas públicas, consultas públicas, audiências públicas, oficinas de trabalho, etc.;
- viabilização, busca e engajamento de parcerias financeiras, políticas e de mídia;
- financiamento das políticas públicas e análise de contrapartidas por parte da iniciativa privada;
- articulação com instituições de caráter regional no planejamento, implantação e gestão de políticas públicas de interesse comum;
- controle social e articulação com observatórios locais, estaduais, nacionais e internacionais;
- garantia do processo contínuo de avaliação das políticas públicas com participação social.

A AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE GOVERNANÇA URBANA DEVE SER CONTÍNUA ENQUANTO GANHO CULTURAL MUNICIPAL

A falta de avaliação dos processos de governança pode incorrer em nova obsolescência de gestão pública devido à rapidez dos acontecimentos sociais e tecnológicos com a globalização dos meios e instituições, entre outros. Além de que, conforme os estudos efetuados neste documento, é importante que os instrumentos de avaliação, que pautam agendas públicas – e, neste, caso são agendas de participação social e gestão democrática – sejam testados e continuamente revisados. Esses instrumentos devem ser dinâmicos com as tendências de ideários internacionais e com os ganhos culturais de metas e objetivos alcançadas. Como exemplo disso, pode ser citado: as diretivas do Programa Município Verde Azul e as variáveis das dimensões do IEGM do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que são anualmente atualizados.

Decorrente também da avaliação contínua dos processos de governança, espera-se na aplicação temporal do IGS um ganho cultural do capital técnico social local: ao desenvolver a capacidade crítica da população, no aproveitamento das sinergias latentes da sociedade e iniciativa privada, na prática da gestão democrática e no aprimoramento da capacidade de governo para o alcance dos objetivos e metas desejadas.

O DESENVOLVIMENTO DE PLATAFORMA VIRTUAL E APLICATIVO INFORMATIZADO DO IGS PODE AUXILIAR OS MUNICÍPIOS EM PROCESSOS DE GOVERNANÇA URBANA

A fim de facilitar a aplicação do IGS, pode ser criada uma plataforma interativa, a qual discute a governança urbana em seus diferentes níveis de governo (projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade do sistema). A exemplo de outras plataformas que tratam de políticas públicas e foram estudadas nesta tese, na plataforma proposta, as variáveis do IGS podem ser comentadas e orientadas na sua aplicação; promover uma rede de cidades e observatórios que aderem ao sistema; funcionar como um banco de dados de processos democráticos e transparentes de políticas públicas; identificar os atores de governança urbana nas cidades participantes do sistema; monitorar e informar o desenvolvimento das políticas públicas para a população interessada; disponibilizar conteúdos e históricos de processos de governança; entre outros.

Nesse mesmo sentido, é possível desenvolver um aplicativo para ser utilizado nos dispositivos móveis, que seja facilmente alimentado e promova a aplicação das variáveis do IGS nas políticas públicas. Esse aplicativo pode facilitar a inclusão da participação de todos

os atores envolvidos no processo de governança, em suas diferentes fases de atuação: desenho, monitoramento e fiscalização de políticas públicas. Além disso, esse aplicativo pode auxiliar através da aplicação do IGS a promover maior transparência dos processos, oportunidade de conhecimento e inclusão de diferentes propostas por meio de mídia remota, assim como guia para desenvolvimento e gestão de políticas públicas, entre outros. Logo, fortalecendo e aperfeiçoando capacidades de governo da governança urbana.

O COMPROMISSO DO GESTOR PÚBLICO DESDE AS CAMPANHAS ELEITORAIS NA APLICAÇÃO DO IGS PODE AMPLIAR A PROBABILIDADE DE PROCESSOS TRANSPARENTES DE GOVERNANÇA URBANA

Assim como o “Programa Cidades Sustentáveis” estudado neste trabalho, a adesão ao IGS pode constar numa carta de compromissos de programas e projetos de governabilidade já em campanhas eleitorais. Presume-se, a partir de então, o comprometimento do futuro gestor quanto à aplicação do IGS pode refletir sua preocupação quanto à participação social nos processos, à modernização da gestão, à inclusão de todos os atores da governança, à gestão sobre resultados e à transparência nos processos decisórios.

A APLICAÇÃO DO IGS NOS EVENTOS E PROCESSOS REVISIVOS DO PLANO DIRETOR E OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS PODE PROMOVER O DESENVOLVIMENTO DA CAPACIDADE DE GOVERNO PARA TODOS OS ATORES DE GOVERNANÇA

Foi possível perceber, durante o desenvolvimento desta pesquisa, que atores responsáveis pela implantação de políticas públicas – em especial em relação ao Plano Diretor de Catanduva, sejam eles agentes públicos, representantes da sociedade nos conselhos de políticas públicas ou população envolvida – não conheciam totalmente a política pela qual estavam responsáveis. Durante as entrevistas e a partir da análise das alterações feitas ao PD de Catanduva no período de sua vigência, ficou claro o desconhecimento de alguns gestores e conselheiros dos objetivos propostos nesta lei em relação à situação pregressa a seu desenvolvimento (problemas ocasionados nos processos de aprovação de loteamentos, infraestrutura incompleta, geração de vazios urbanos, problemas de mobilidade, etc.). As alterações ocorreram sem um monitoramento sobre resultados e os processos repetiram padrões de produção urbana semelhantes àqueles produzidos anteriormente a lei, e muitas vezes padrões legitimados pelo próprio CMDU em audiências públicas pontuais. Precedente que reduz a probabilidade de

concretização dos objetivos do PD, fragiliza a governabilidade do sistema e não constrói capacidades para a governança.

Por outro lado, no desenvolvimento de políticas públicas de forma geral, observa-se a pouca ou a superficialidade da contemplação de ideários internacionais vigentes, como aqueles relativos ao direito às cidades, equilíbrio ambiental e gestão democrática. Pôde-se observar no período de desenvolvimento da pesquisa que as políticas públicas propostas para a cidade muitas vezes são desenhadas sem objetivos e metas claras de serem alcançados, sem a seleção de indicadores para monitoramento sobre resultados e com participação pontual da população. População esta, como já comentado anteriormente, que ao não se sentir contemplada em suas aspirações, não adere às políticas propostas ou busca outros meios de pressão para atingir seus objetivos, meios estes que nem sempre contemplam a coletividade, mas que vigoram a partir da sua capacidade de pressão sobre os agentes públicos.

Ainda em relação às políticas públicas analisadas, foi possível verificar o pouco desenvolvimento do planejamento de ações como: organização do processo participativo; previsão de projetos, programas e estratégias; suficiência de recursos e meios de implantação, alocação institucional, interação entre agentes, formação de observatório, produção de conhecimento, etc. Ações estas sistematizadas nas variáveis do IGS proposto nesta tese. Portanto, supõe-se que a aplicação do IGS nos processos de construção e revisão das políticas públicas (em especial do PD), como guia de atividades, promova a inovação da gestão pública em processos de sinergia com a governança local, aperfeiçoando, assim, o projeto de governo, ampliando a governabilidade do sistema e desenvolvendo a capacidade dos atores.

6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A problemática desta tese se baseava em duas hipóteses maiores:

- não houve avanços significativos de governança/governabilidade/capacidade de governo e de inovação dos regimes urbanísticos específicos e planos setoriais, em especial em Catanduva-SP, cidade contemplada nesta pesquisa;
- há um baixo monitoramento e planejamento das ações municipais, as quais não são vinculadas aos planos de governo e às políticas municipais.

Procurou-se no decorrer da tese comprovar estas hipóteses por meio da aplicação das variáveis do IGS em: questionários dirigidos a atores chaves, análise de documentos e observação dos processos de elaboração, aprovação, implantação e revisão de políticas públicas municipais.

A primeira hipótese foi possível ser comprovada na constatação de diversos fatos observados em Catanduva. Como por exemplo, na ausência ou desconhecimento dos planos de governo municipais por técnicos e população. Assim como nas constantes e pontuais alterações do plano diretor, com aval do COMDU, sem critérios técnicos justificativos e com aparente resposta ao mercado e ao clientelismo de ações. Na burocratização da participação social em audiências públicas exigidas por lei. Na falta de empoderamento de representantes territoriais nos processos decisórios. Na composição dos conselhos com representantes distintos ao extrato social levantado pelo censo demográfico para a cidade. Na não articulação do capital social em planejamentos de médio e longo prazo. No desinteresse da população na participação de conselhos de políticas públicas. Na motivação de muitos dos membros dos conselhos, sobretudo dos representantes da sociedade civil, em interesses pessoais e de mercado. Na insistência na não discussão das políticas municipais na esfera pública. Na fuga dos meios institucionalizados e com amparo técnico; e, conseqüentemente, na pressão dos agentes políticos no atendimento imediato de reivindicações, mesmo quando negadas pelos meio institucionalizados.

Estes fatos enfraquecem a capacidade de gestão da governança urbana, já fragilizada pela insuficiência de recursos técnicos, humanos e financeiros; e deixa claro, problemas da governabilidade do sistema na condução das políticas públicas; moldada pelo sistema capitalista de resposta ao mercado. Isto conforme já afirma Lojkin (1997) nas suas pesquisas à realidade francesa, também ocorrendo em Catanduva e provavelmente nas demais cidades brasileiras, onde a planificação de políticas públicas serve à lógica do capital privado. Lógica esta não extinta, mas reafirmada na burocratização dos processos

decisórios que por exigência de lei deveriam ser participativos; e sempre que possível, na fuga da exposição das decisões e de agentes da esfera pública.

Verifica-se assim que a governança urbana não é enraizada na planificação de políticas pública. Em Catanduva se constatou que a governança, com participação da sociedade civil e comunidade, ocorre sobretudo em resposta a demandas sociais, normalmente não atendidas pelo Estado. Isto como complementação de serviços públicos de saúde, vulnerabilidade social e eventualmente, habitação; com pouco aproveitamento de sua sinergia e organização das subjetividades nos processos de planejamento.

A reversão deste fato implica na mudança de paradigmas dos processos decisórios, que passem a incorporar dispositivos que permitam a atuação da governança avançada, com transparência dos meios e acesso às informações, entre outros. Isto necessariamente deve ser revertido sobre os Aparelhos Ideológicos do Estado, que de acordo com Althusser (1985) é o lugar da luta de classes.

Enquanto não houver o equilíbrio entre os sistemas de governo: capacidade, governabilidade e projeto; dificilmente serão alcançados os objetivos almejados. Na pesquisa de Catanduva verificou-se que os piores resultados das variáveis do IGS foram relativos à governabilidade do sistema; na produção de conteúdos e acompanhamento do processo por meio de índice e indicadores. Constatando-se desta forma para Catanduva afirmações semelhantes àquelas feitas por Lojkin quando se refere que a exclusão das camadas sociais atualmente ocorre dos meios de comunicação e de decisão; comprovando assim também a segunda hipótese desta tese.

Neste sentido o IGS é desenhado de modo a responder a principal pergunta que permeia o desenvolvimento desta tese: “Como é possível avaliar, acompanhar, direcionar, orientar e promover a governança urbana?”. Pergunta esta que é parcialmente respondida na seleção das variáveis do IGS como monitoramento e guia de processos decisórios de políticas públicas.

Sendo assim, a presente tese propõe igualmente uma metodologia que busca viabilizar a prática cotidiana do novo paradigma da gestão pública municipal. Isto a partir dos processos de governança urbana, por meio da implantação do IGS enquanto instrumento avaliador e guia de processos de desenvolvimento, implantação e gestão de políticas públicas, com participação social.

A inovação do índice aqui proposto é principalmente por ser um índice concentrado e detalhado nos processos de políticas públicas municipais, de forma geral e com a participação da sociedade, o que não foi encontrado nos índices estudados nesta pesquisa. Contatou-se aqui que os índices que tratam de variáveis que envolvem processos e

transparência se voltam, sobretudo, à gestão orçamentária e financeira dos gastos públicos, mas não ao envolvimento da população, na formação do conhecimento e no acompanhamento dos resultados. Além de que o IGS pretende ser um instrumento de controle e avaliação da governança urbana pela população, a partir de critérios pré-estabelecidos, enquanto os índices estudados que trabalham com algumas variáveis de processos de gestão pública são avaliados pelo Estado e outros órgãos de controle do setor público.

Supõe-se aqui como essenciais os processos de gestão envolvendo a governança em escala municipal para a concretização das políticas públicas e de ideários internacionais – estes sob a ótica de uma escala maior de resultados. Isso tudo sob controle da população, no desenvolvimento de sua cidadania e subjetividades, pois, conforme relatado na revisão bibliográfica por vários autores e constatado no estudo de caso de Catanduva, foram poucos os ganhos adquiridos para sociedade e ambiente após a promulgação de marcos legais importantes como a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade. Sugere-se pela pesquisa que uma das razões destes poucos ganhos seja a abstração para a população das propostas do Plano de Governo e Plano Diretor; o que fragiliza estes instrumentos enquanto fixos municipais de planejamento e compromete a governabilidade de sua implantação.

Espera-se que a aplicação do IGS auxilie no desenvolvimento das capacidades locais e do aproveitamento da sinergia latente da comunidade, buscando envolver a sociedade no compartilhando responsabilidades no projeto de governo e no acompanhamento do desempenho das políticas públicas, assim como propicie de modo concreto o controle social e o acesso a informações suficientes para pautar a arena de debates públicos sobre processos decisórios de planejamento e gestão urbana.

Durante o desenvolvimento do trabalho, esta pesquisadora percebeu que o estudo sobre cidades, governança urbana e gestão pública municipal, entre outros assuntos aqui abordados, não se esgota. O que abre amplo leque de possibilidades e de caminhos para o prosseguimento deste trabalho e de novas pesquisas. Dentre as questões pendentes de estudo está o mapeamento do capital social local e dos processos de governança da cidade estudada, Catanduva. Nas entrevistas, ficou o desejo de melhor mapear a atuação das organizações não governamentais, como, por exemplo, da Fundação Padre Albino. Identificar e mapear suas potencialidades junto ao poder público municipal e à gestão de serviços regionais, como saúde e educação. Assim como a influência que esses canais regionais abrem sobre o uso e a ocupação do espaço urbanizado e sua influência sobre as políticas públicas.

Da mesma forma, esta pesquisadora, no fim do trabalho, envolveu-se com uma cooperativa habitacional na elaboração de projeto de loteamento popular e na escolha de área para novo loteamento. A partir disso, foi possível verificar a restrição das políticas públicas para responder a necessidade da moradia social com: a limitação do planejamento face às novas formas de produção habitacional, incorrendo continuamente a processos produtivos tradicionais e em áreas distantes da malha urbana consolidada; a carência na previsão de meios que flexibilizem e adaptem os canais de produção de moradia social com a gestão pública municipal; e a desconexão entre o planejamento e o modelo espacial de ocupação do solo com o valor da terra face a condição fundiária local, entre outros.

Como também há o desejo desta pesquisadora de aplicar o IGS em outras cidades de porte médio brasileiras para verificar as considerações finais decorrentes da presente tese. O que não foi possível no decorrer desta pesquisa, face ao número de variáveis que compõem o IGS e ao número de pessoas necessárias de serem entrevistadas para a relevância dos resultados. Além disso, verificar no espaço e tempo os ganhos e vulnerabilidades na aplicação do IGS na governança municipal, como um “feedback” do planejamento dos processos de governança e de sua avaliação, propostos nesta tese.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Welles Matias de; GOMES, Ricardo Corrêa. O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? **Rev. Adm. Pública**, vol.47, no.2, Rio de Janeiro. Mar./Apr. 2013. Disponível: <<http://dx.doi.org/10.1590/S003476122013000200011>>. Acesso: 29 de jun. 2016.

ASCHER, François. **Los nuevos principios del urbanismo**. Traducción: María Hernández Díaz, 2004. Alianzaensayo, 2004. Disponible: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/ascher,%20francois%20-%20los%20nuevos%20principios%20del%20urbanismo.pdf>. Acesso: 10 dez 2016.

ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais**. N.1., maio 1999.

_____. Sustentabilidade e articulação territorial do desenvolvimento brasileiro. In: II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Mestrado e Doutorado. Santa Cruz do Sul, RS – Brasil - 28 setembro a 01 de outubro de 2004.

ADH. ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **O Atlas**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/>. Acesso em: 16 jun. 2017.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de estado**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

ARAÚJO, Marinella Machado. Fundamentação jurídico-legal e financiamento da cooperação interinstitucional: construindo administrações públicas dialógicas. In: CASTRO. Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. p. 141-154.

BONI, Valdete; QUARESMA, Silvia Jurema. **Aprendendo a entrevistar**: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*. Vol. 2 nº 1 (3), janeiro-julho/2005, p. 68-80. Disponível em: <<http://www.emtese.ufsc.br>>. Acesso em: 2 out. 2014.

BOFF, L. **Sustentabilidade**: tentativa e definição. Disponível em: <http://leonardoboff.wordpress.com/2012/01/15/sustentabilidade-tentativa-de-definicao/>. Acesso em: 2 out. 2014.

BCV. BOGOTÁ CÓMO VAMOS. Disponible: <<http://www.bogotacomovamos.org/>>. Acesso: 20 jun. 2017.

BCV. BOGOTÁ CÓMO VAMOS. **Programa Bogotá Cómo Vamos**: presentación general. 2012. Disponible: <http://ambientebogota.gov.co/c/document_library/get_file?uuid=c0740be3-e1b7-486f-8c20-e4bfa025e6ff&groupId=10157>. Acesso: 20 jun. 2017.

BRASIL. Participa.br. **Indicadores brasileiros Habitat III Habitat**. Disponível em: <<http://www.participa.br/habitat/habitatiii/participabrasil/indicadores/indicadoresbrasileiroshabitatiii#>>. Acesso em: 11 mai. 2016.

BRASIL. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 15 mar. 2015.

BRASIL. Relatório Rio + 20: o modelo brasileiro. Brasília: 2012. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/documentos/relatorio-rio-20/1.-relatorio-rio-20/at_download/relatorio_rio20.pdf. Acesso em: 23 ago. 2016.

CASTELLANO, Maria. Capital social e sinergia estado-sociedade na gestão de recursos de uso comum: expandindo a escala de análise. In: **V Encontro Nacional da Anppas**, 4 a 7 de outubro de 2010, Florianópolis. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT12-627-641-20100831193619.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

CASTRO. Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. **Inclusão, colaboração e governança urbana**: perspectivas brasileiras. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010.

CASTAÑO, Elkin. El indicador multidimensional de condiciones de vida. **Revista La Sociología en sus Escenarios**. Centro de Estudios de Opinión. Universidad de Antioquia, n. 24, p. 1- 14, 2011.

CHAÚÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ed. Ática, 2000.

CMMAD (Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento). **Nosso Futuro Comum**. ONU: 1987 apud BARBOSA, G. S. O desafio do desenvolvimento sustentável. Revista Visões, Portugal, 4ª Edição, Nº4, Volume 1 - Jan/Jun 2008. Disponível em: http://www.controversia.com.br_uploaded_pdf_12883_o-desafio-do-desenvolvimento-sustentavel-gisele.pdf. Acesso em: 25 set. 2014.

CNM. CONFERÊNCIA NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Mandala municipal. Disponível em: <http://www.ods.cnm.org.br/mandala-municipal>. Acesso em: 12 mai. 2018.

CONTI, José Maurício. Planos de governo são essenciais para a escolha do próximo presidente. **Consultor jurídico**. 21 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-out-21/contas-vista-planos-governo-sao-essenciais-escolher-proximo-presidente>. Acesso em: 5 mai. 2018.

DINIZ, Eliezer Martins. Os resultados da Rio +10. **Revista do Departamento de Geografia, Ribeirão Preto**, n. 15, p. 31-35, 2002. Disponível em: <https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=rio+%2B+10&start=10>. Acesso em: 23 ago. 2016.

DOWBOR, Ladislau. Inovação social e sustentabilidade. **Revista Ciberteologia**. Ano VI, n. 28, 2007.

EVANS, Peter. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. In: **World Development**, Vol. 24, No. 6, pp. 1119-1132, 1996. Available from: http://www.cchla.ufrn.br/dpp/ppeur/semestres/semestres_antteriores/semestre_2010.1/2010_1_disciplinas/politicas_publicas_desenvolvimento/downloads_politicas_publicas_desenvolvimento/government_Action_social_capital_development.pdf. Cited: 28 jul 2016.

FA. Failed Architecture. **Three strikes, you're out**: Habitat III's doomed urban agenda. FA: Amsterdam, 2016. Available from: <https://www.failedarchitecture.com/three-strikes-youre.../>. Cited: 14 fev. 2017.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 1, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6364/4949>>. Acesso em: nov. 2016.

FALCOSKI, Luiz Antonio N. **Dimensão morfológicas de desempenho: instrumentos urbanísticos de planejamento e desenho urbano**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

_____. **Planejamento Estratégico ou Tradicional: conceitos, diferenças e processos**. UFSCar, PPGEU – Programa de Disciplina EUR 421, 2014.

FALCOSKI, Luiz Antonio N; BRUNA, Gilda Collet. Plano estratégico, sustentabilidade e indicadores de desempenho urbano: novos paradigmas. In: Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído (ENTAC). **Anais eletrônicos**. Maceió: ANTAC, 2014. Disponível em: <http://www.infohab.org.br/entac2014/2000/Artigos/ENTAC2000_421.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.

FERNANDES, E. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.) **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha; ANDRADE, Luciana Teixeira de. Capacidades institucionais de governos municipais e governança metropolitana. In CASTRO. Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. p. 121-139.

FNP. Frente Nacional de Prefeitos. **IV Encontro de Municípios com Desenvolvimento Sustentável: reinventar o financiamento e a governança nas cidades**. Brasília, 24 a 28 abr. 2017.

FORUM SOCIAL MUNDIAL. **História do Fórum**. Disponível em: <http://fsmpoa.com.br/default.php?p_secao=12>. Acesso em: 2 abr. 2018.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, Craig (Ed). **Habermas and the public sphere**. Cambridge: MIT Press, 1996. Available from: <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic500286.files/Fraser%20%20Rethinking%20the%20Public%20Sphere.pdf>. Cited: 7 jun. de 2016.

FUNDAÇÃO SEADE. **Informações dos municípios paulistas**. Disponível em: <<http://www.imp.seade.gov.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

GOMES, Marcus Vinícius Peinado; MERCHÁN, Catherine Rojas. Governança transnacional: definições, abordagens e agenda de pesquisa. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, art. 5, pp. 84-106, Jan./Fev. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1982-7849rac2017150332>>. Acesso em: 28 abr. 2017

GOVERNO DE SÃO PAULO. **Município verde azul: orientações pmva 2016**. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/municipioverdeazul/files/2011/11/PMVA-MANUAL.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa. [Strukturwandel der öffentlichkeit]. Flavio R. Kothe (Trad.). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 397 p. -- (Biblioteca Tempo Universitário; v.76).

_____. Three normative models of democracy. **Lua Nova**. n. 36 São Paulo, 1995. Print version ISSN 01026445. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S010264451995000200003>. Acesso em: 18 maio 2016.

_____. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Vol. 2. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HIC. Habitat International Coalition. **Statement at Habitat III**: toward a human rights habitat. Housing & Land Rights Networking, 2016. Available from: http://www.hlrn.org/img/documents/Habitat_III_Statement.pdf. Cited: 14 fev. 2016.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. New Left Review, n. 53, 2008. Traduzido do original em inglês "The right to the city", por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/ Marília.

HUERTAS, Franco. El metodo PES: Entrevista a Carlos Matus. Ecuador: Cereb; Altadir, 1993.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/catanduva/panorama>. Acesso em: 2 mai. 2018.

_____. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**: Brasil: 2015/ IBGE. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94254.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. **Pesquisa de informações básicas municipais** - 2012. Disponível em: http://munic.ibge.gov.br/ver_tema.php?noh=1014&munic=355220&uf=35&nome=Sorocaba&ano=2012. Acesso em: 15 de março de 2015.

_____. **Principais resultados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?&t=destaques>. Acesso em: 6 de mar. 2018.

_____. **Objetivos do desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <https://ods.ibge.gov.br/>. Acesso em: 30 set. 2018.

IGC. INSTITUTO GEOGRÁFICO E CARTOGRÁFICO. **Regiões de governo**. Disponível em: http://www.igc.sp.gov.br/produtos/regioes_governo.html. Acesso em: 6 de mar. 2018.

IISD. International Institute for Sustainable Development. **What is Sustainable Development?** Available from: <http://www.iisd.org/>. Cited: 10 dez. 2014.

IMAP. Instituto Municipal de Administração Pública. **Planejamento Estratégico Situacional: introdução ao pensamento de Carlos Matus**. Curitiba, 2008. Disponível em: http://indicadores.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4096_IMAP_Planejamento_Situacional_Introducao_ao_Pensamento_de_Carlos_Matus_Livro.pdf. Acesso em: 20 out. 2013.

IPARDS. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Encontro para avaliação HABITAT II**: resultados. Curitiba: IPARDES, 1996. Disponível em : http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/resultados_avaliao_habitat2_02_97.pdf. Acesso em: 20 ago. 2016.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório brasileiro para a Habitat III**. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <<http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/Relat%C3%B3rio-brasileiro-para-a-Habitat-III-1.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

_____. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/ivs/data/rawData/publicacao_atlas_ivs.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Coord). **Objetivos de desenvolvimento do milênio**: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 23 de ago 2016.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Como elaborar Modelo Lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100924_notatec6disoc.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2016.

IRAZABAL, Clara. Realizing planning's emancipatory promise: learning from regime theory to strengthen communicative action. **Planning Theory**, New York, vol. 8, no. 2, p. 115-139, may 2009. Available from: <<http://plt.sagepub.com/content/8/2/115.abstract>>. Cited: 25 jun. 2016.

JACOBI, Pedro. Meio ambiente e sustentabilidade. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Ed. Especial. Sessão o Município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima/CEPAM, 2006. p.175-183.

KLINK, Jeroen. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GÜELL, José Miguel Fernández (Ed.). **Gobernar las metrópolis**. Washington DC, 2003. Imprime EUROPA Artes Gráficas Salamanca, cap. 3, p. 127-191. Disponible: <<http://www.iadb.org/pub>>. Acceso: 15 jun. 2016.

KLINK, Jeroen. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 415-433, jul/dez 2009.

KLINK, Jeroen; DENALDI, Rosana. O plano diretor participativo e a produção social do espaço. O caso de Santo André (São Paulo). **Scripta Nova**. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona. Vol. XV, núm. 382, 1 de diciembre de 2011. Disponible em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-382.htm>>. Acesso em: 02 jun 2017.

KOOIMAN, Jan. Social-political governance. **Public Management Review**, 1(1), 67-92, 1999. Available from: <<http://dx.doi.org/10.1080/14719037800000005>>. Cited: 26 abr. 2017.

KOOIMAN, Jan; BAVINCK, Maarten; CHUENPAGDEE, Ratana; MAHON, Robin; PULLIN, Roger. Interactive governance and governability: an introduction. **The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies**, Amsterdam, v.7, p. 1-11, 2008. Available from: <<http://dare.uva.nl/record/1/293273>>. Cited: 16 jun. 2016.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à cidade**. São Paulo: Moraes Ed: 1991.

LEFÈVRE, Christian. Governabilidade democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latino americanas. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GÜELL, José Miguel Fernández (Ed.). **Gobernar las metrópolis**. Washington DC, 2003. Imprime EUROPA Artes Gráficas Salamanca, cap. 4, p. 195-261. Available from: <<http://www.iadb.org/pub>>. Cited: 15 jun. 2016.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LOSEKANN, Cristiana. A esfera pública habermasiana, Seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro. **Pensamento Plural**. Pelotas [04]: 37 - 57, janeiro/junho 2009.

LUBENOW, Jorge Adriano. **A categoria de esfera pública em Jürgen Habermas**. 257 f. Tese em Filosofia e Ciências. Departamento de Filosofia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2007.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: OTÍLIA, Arantes; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002. p.121-192.

MATUS, Carlos. **Adeus, Senhor Presidente**. Trad. Francisco A. Carneiro da Cunha filho. Recife, Litteris Editora Ltda., 1989. p.204.

MC GEE, Terry. Construindo uma governança urbana colaborativa para as regiões metropolitanas no Brasil e no Canadá. In CASTRO. Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. p. 19-45.

MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Secretaria Executiva – SECEX. Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA / Departamento de Gestão Estratégica – DGE. **Síntese dos indicadores ambientais da proposta preliminar da Versão-piloto do PNIA 2012** - Painel Nacional De Indicadores Ambientais. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/pnia/Arquivos/Proposta_PNIA_2012_Planilha_cor.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2016.

MIT. The Cities Alliance. Available from: <<http://web.mit.edu/urbanupgrading/sponsor/>>. Cited: 16 jun. 2016.

MONTEIRO DOS SANTOS, M. R. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.) **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

MORESI, Eduardo (Org.). **Metodologia da pesquisa**. Apostila do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação. Brasília: UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA – UCB, 2003.

MOULAERT, Frank; MARTINELLI, Flavia; SWYNGEDOUW, Erik; GONZALEZ, Sara. **Towards Alternative Model(s) of Local Innovation**. Urban Studies, Vol. 42, No. 11, 1969–1990, October 2005. Available from: <[HTTP: http://www.socsc.hku.hk/sigc/gc2012/pdf/Reading%20Materials_Taiwan/Lecture%204_Towards%20Alternative%20Model.pdf](http://www.socsc.hku.hk/sigc/gc2012/pdf/Reading%20Materials_Taiwan/Lecture%204_Towards%20Alternative%20Model.pdf)>. Cited: 24 abr. 2014.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa. **Metodologia de construção de índices e indicadores sociais, como instrumentos balizadores da gestão municipal da qualidade de vida urbana**: uma síntese da experiência de Belo Horizonte. In HOGAN et al (org). Migração e Ambiente nas Aglomerações Urbanas. Campinas: Núcleo de Estudos de População/UNICAMP, 2001. p. 461-487. Disponível em: <http://indicadores.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4059_NAHAS_M__Metodologia_de_Construcao_de_Indices_e_Indicadores.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2016.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa; PEREIRA, Maria Aparecida Machado; ESTEVES, Otávio de Avelar ; GONÇALVES, Éber. **Metodologia de construção do índice de qualidade de vida Urbana dos municípios brasileiros (IQVU-BR)**. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_420.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2016.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Reforma urbana**. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=178%3Areforma-urbana&Itemid=163&lang=pt#>. Acesso em: 16 ago. 2016.

OBSERVAPOA. **Observatório da Cidade de Porto Alegre**. Disponível em: <<http://observapoa.com.br/default.php>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

OCHOA, Carlos. **Qual é o tamanho da amostra que eu preciso?** Disponível em: <<https://www.netquest.com/blog/br/blog/br/qual-e-o-tamanho-de-amostra-que-preciso>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

ÖJENDAL, Joakim; DELLNAS, Anki. **Governance dilemmas of sustainable cities**. Working paper no 1. ICLD (Swedish International Development Cooperation Agency—Sida), 2010.

OLIVEIRA, Cristiano Lessa de. Um apanhado teórico-conceitual sobre a pesquisa qualitativa: tipos, técnicas e características. **Revista Travessia**. Vol 2, No 3 (Año 2008). Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2008.

ONU. **Nossa comunidade global**. Relatório da Comissão sobre Governança Global. Ed. da FGV, Rio de Janeiro, 1996. 340p.

ONU BRASIL. Roteiro para Localização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: implementação e acompanhamento no nível subnacional. ONU, 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/.../06/Roteiro-para-a-Localizacao-dos-ODS.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

ONU-HABITAT. **Por um melhor futuro urbano**. Disponible: <<http://www.onuhabitat.org>>. Acceso: 20 ago 2016.

PAIVA, Cláudio César de (Coord.). **Provisão do Programa Minha Casa Minha Vida em Araraquara e São José do Rio Preto (SP)**: inserção urbana e adequação socioeconômica, urbana e ambiental. Relatório Científico. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”/ Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, 2016.

PCS. PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Guia GPS**: gestão pública sustentável. PCS: São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.cidadessustentaveis.org.br/gps>>. Acesso em: 14 set. 2016.

PCS. **Indicadores**. Disponível em: <www.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 15 abr. 2017.

PERLATTO, Fernando. Habermas, a esfera pública e o Brasil. **Revista Estudos Políticos**. n 4 – 2012/01.

PESCI, Rubem. **Cidade Sustentável**: Enfoque Global do 2º PDDUA (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Porto Alegre: [2002].

PIRES, Maria Coeli Simões. O arranjo institucional de gestão da região metropolitana de belo horizonte – RMBH e o desafio de construir consensos. In: CASTRO. Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. p. 161-192.

PLATAFORMA AGENDA 2030. **A governança da Agenda 2030**. Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/acompanhe/3/>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

PLATAFORMA GLOBAL PELO DIREITO À CIDADE. **Carta mundial pelo direito à cidade**. Disponível em: <<http://www.righttothecityplatform.org.br/publicacoes/>>. Acesso em: 2 abr. de 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CATANDUVA. **Plano diretor participativo**. 2006. Disponível em: <http://www.catanduva.sp.gov.br/conteudo/interna/34-2323/PLANO_DIRETOR>. Acesso em: 21 out. 2017.

_____. **História e fundação**. Disponível em: <http://www.catanduva.sp.gov.br/conteudo/index/01/CONHECA_CATANDUVA>. Acesso em: 6 de mar. 2018.

_____. **Planejamento**. Disponível em: <http://www.catanduva.sp.gov.br/secretaria/ver/8/SECRETARIA_DE_PLANEJAMENTO>. Acesso em: 17 mar. 2018.

PROGRAMA MUNICÍPIO VERDE AZUL. **Pontuações**. Disponível em: <<http://verdeazuldigital.sp.gov.br/site/pontuacoes/>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**: subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável. Brasília: PNUD, 2015.

_____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2014**. Sustentar o progresso humano: reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência. Pnud: 2014.

_____. **Objetivos do desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

PUTNAM, Robert D. Capital social e democracia. **Braudel Papers**, São Paulo, n. 10, 1995.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without a government. **Political Studies** (1996), XLIV, 652-667. Available from: <<https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/rhodes.pdf>>. Cited: 28 abr. 2017.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes (Coord.). **IBEU**: índice de bem estar urbano. 1. ed. - Rio de Janeiro: . Observatório das Metrópoles/Letra Capital, 2013. Disponível em: < <http://ibeu.observatoriodasmetrosoles.net/sobre/>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; RODRIGUES, Juciano Martins. **Estatuto da Metrópole**: avanços, limites e desafios. Observatório das Metrópoles, 2015. Disponível em: <<http://observatoriodasmetrosoles.net.br/wp/estatuto-da-metropole-avancos-limites-e-desafios-2/>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

ROCHA, Samuel Gómez. Los actores de la planificación urbana: el Estado, el mercado, las organizaciones sociales. In: REVISANDO LOS FUNDAMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN PARA LA GESTIÓN DEL SUELO. **Curso**. Lincoln Institute of Land Police. Del 9 al 15 de marzo, 2016.

ROLNIK, Raquel. Agenda urbana: entre tecnocracia e participação. In: Colóquio Cidades: Experimentações Sociais e Criatividade Política. **Debate**. São Carlos: Departamento de Filosofia da FFLCH-USP, 2015. Disponível em: < <https://raquelrolnik.wordpress.com/page/2/>>. Acesso em: 25 de ago. de 2015.

SANCHES, M. C. P. M. Apenas dois loteamentos estão aptos a cadastrar interessados. **O REGIONAL**, Catanduva, domingo, 25 de março de 2012.

SANTORO, P. F. **Planejamento e expansão urbana**: dilemas e perspectivas. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**. O social e o político na transição pós-moderna. 7.º edição. Porto: Edições Afrontamento, 1999.

SANTOS, Glauber Eduardo de Oliveira. **Cálculo amostral**: calculadora on-line. Disponível em: <<http://www.calculoamostral.vai.la>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1993.

SANTOS, Milton. O espaço da cidadania e outras reflexões. In: SILVA, Elisiane da Silva; Gervásio Rodrigo Neves; Liana Bach Martins (Org). **Coleção O Pensamento Político Brasileiro**. v.3 Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves do; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.) **Os planos diretores municipais pos-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatorio das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática**. Instituto Apoiar, 2005.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: **Ciudades para tod@s**: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias. Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet Eidtoras. Habitat Internacional Coalition: Santiago do Chile, 2010.

SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Metodologia: Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS.** Versão 2014. Disponível em: <<http://indices-ilp.al.sp.gov.br/view/pdf/iprs/metodologia.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

_____. **Perfil dos municípios paulistas.** Disponível em: <<http://www.perfil.seade.gov.br/#>>. Acesso em: 6 de mar. 2018.

SILVA, R. S.; PAVEZZI-NETTO, M. **Características, dimensões e princípios da sustentabilidade.** São Carlos: UFSCar, 2014. Nota de aula.

SILVA, R.S.; SILVA, S.R.M.; TEIXEIRA, B.A.n.; MORAES, F.T. **Evolução Histórica do Conceito de Sustentabilidade.** São Carlos: UFSCar, 2014. Nota de aula.

SOUZA, Celina. Cooperação e Coordenação na Região Metropolitana de Salvador: o contexto institucional. In: CARVALHO Inaiá Maia Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Org.). **Como anda Salvador e sua Região Metropolitana.** Salvador; Edufba, 2008, p. 213 – 228.

TCESP. Tribunal de Conta do Estado de São Paulo. **Índice de efetividade da gestão municipal.** São Paulo: Imprensa Oficial do Governo de São Paulo, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/Cristina/Documents/2016/Doutorado/Indicadores/manual-iegmtcesp_0_0.pdf>. Acesso em: 02 out. 2015.

TIRADO, Sérgio. **Una Nueva Agenda Urbana:** reflexiones críticas en torno a 'Habitat III' en Quito. 2016. Disponible: <http://www.huffingtonpost.es/sergio-tirado/una-nueva-agenda-urbana-r_b_12639726.html>. Acesso: 13 fev. 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais.** Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/2012>>. Acesso em: 5 mai. 2018.

UFSCar. Universidade Federal de São Carlos. **Projeto de extensão revisão do plano diretor estratégico de Catanduva** (Proc. 23112.000941/2018-19). Coord: Prof. Arq. Luiz A. N. Falcoski. UFSCar: São Carlos, 2018.

UN. United Nations. United Nations Conference on Sustainable Development. The future we want. Available from: <<file:///C:/Users/Usuario/Documents/doutorado/2016/Sustentabilidade/the-future-we-want.pdf>>. Cited: 5 abr. 2015.

UN-HABITAT. **State of world's cities 2008/2009:** harmonious cities. Available from: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/11192562_alt-1.pdf>. Cited: 2 out. 2014.

UNCHS Habitat. The United Nations Centre for Human Settlements. Tools to support participatory urban decision making. **Urban governance toolkit series.** Nairobi, July 2001. Available from: <<http://www.chs.ubc.ca/archives/files/Tools%20to%20support%20participatory%20urban%20decision%20making.pdf>>. Cited: 26 jan. 2018.

UNSD. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Statistics Division. **Sustainable development goals.** Available from: <<https://unstats.un.org/sdgs/>>. Cited: 20 abr. 2018.

VELLOSO, Rita. Pedagogia urbana, espaços de autonomia. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. p. 351-356.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169–243.

_____. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: 2005. Disponível em: <www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 4 maio 2014.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University. Press, 2000. Available from: <https://pt.scribd.com/doc/116353508/Inclusion-and-Democracy-Oxford-Political-Theory-pdf>. Cited: 8 jun. 2016.

SITES CONSULTADOS

ABEMA. **O que é.** Disponível em: <<http://www.abema.org.br/site/pt-br/abema/o-que-eh/40710;45774;070106;0;0.php>>. Acesso em: 10 set. 2016.

ABM. **História.** Disponível em: <<http://www.abm.org.br/filiacao/>>. Acesso em: 16 ago. 2016

ACTION AID. **Quem somos.** Disponível em:< <http://www.actionaid.org.br/quem-somos>>. Acesso em: 16 de ago. 2016.

AFROBRAS. **Sobre a AFROBRAS.** Disponível em: <http://trofeuracanegra.com.br/2012/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=59>. Acesso em: 11 set. 2016.

AGENCIA PERALTA. Disponível em: < <https://www.linkedin.com/company/peralta-sao-paulo>>. Acesso em: 12 set. 2016.

ALESP. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **IPRS.** Índice paulista de responsabilidade social. Versão 2014. Disponível em: <<http://indices-ilp.al.sp.gov.br/view/index.php?selLoc=0&selTpLoc=2&prodCod=1>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

ANAMMA. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ÓRGÃOS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE. **Quem somos.** Disponível em: < <http://www.anamma.org.br/quem-somos>>. Acesso em: 12 set. 2016.

ATTAC. **About ATTAC.** Disponível em: <<https://www.attac.org/en/overview>>. Acesso em: 16 de ago. 2016.

BID. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Conheça o BID.** Disponível em: < <http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/sobre-o-banco-interamericano-de-desenvolvimento,5995.html>>. Acesso em: 13 set. 2016.

CBCS. **Quem somos.** Disponível em: <<http://www.cbcs.org.br/website/institucional/show.asp?ppgCode=09804C7D-A825-42C4-AE3B-D7834C71E1ED>>. Acesso em: 12 set. 2016.

CBJP - Comissão Brasileira de Justiça e Paz. **Um pouco da história da comissão brasileira justiça e paz – origens.** Disponível em: <http://www.wisetel.com.br/wise_pages_organizacoes/wp908.htm>. Acesso em: 16 de ago. de 2016.

CENPEC. CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA. **Quem somos.** Disponível em: <<http://www.cenpec.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 12 set. 2016.

CIDADE DEMOCRÁTICA. **Quem somos.** Disponível em: <http://www.cidadedemocratica.org.br/static_pages/quem_somos>. Acesso em: 12 set. 2016.

CITIES ALIANCE. **Cities without slum.** Available from: <<http://www.citiesalliance.org/about-cities-alliance>>. Cited: 16 ago. 2016.

CSIPD. COMMITTEE ON SOCIAL INCLUSION AND PARTICIPATORY DEMOCRACY. Background. Available from: <<http://www.uclg-cisdp.org/en/committee/strategic-plan/background>>. Cited: 16 jun. 2016

CUT. **Histórico**. Disponível em: <<http://cut.org.br/conteudo/historico/>>. Acesso em: 16 de ago. de 2016.

DANSK ARKITEKTUR CENTER. Available from: <<https://www.linkedin.com/company/dac-the-danish-architecture-centre-dansk-arkitektur-center->>. Cited: 13 set. 2016.

DIEESE. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/materialinstitucional/quemSomos.html>>. Acesso em: 10 set. 2016.

ECOCITY BUILDERS. **History**. Available from: <<http://www.ecocitybuilders.org/about-us/history/>>. Cited: 12 set. 2016.

ECODES. **Memoria anual 2015**. Disponible: <<http://ecodes.org/memoria-ecodes-2015/ecodes-en-cifras>>. Acesso: 13 set. 2016.

EDU. EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE MEDELLIN. **Quiénes somos**. Disponible: <<http://www.edu.gov.co/>>. Acesso: 8 fev. 2017.

EG. ESCOLA DE GOVERNO. **Quem somos** – idealizador e breve histórico da EG. Disponível em: <<http://www.escoladegoverno.org.br/sobre?start=6>>. Acesso em: 11 set. 2016.

EUROPEAN FOUNDATION CENTRE. **Fundación AVINA Member**. Available from: <<http://www.efc.be/organisation/fundacion-avina/>>. Cited: 16 ago. 2016.

EUROPEAN SUSTAINABLE CITIES. **Aalborg process**. Available from: <<http://www.sustainablecities.eu/cities/european-sustainable-cities-and-towns-campaign/>>. Cited: 12 set. 2016.

FAMURS. **Apresentação institucional**. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/institucional/apresentacao>>. Acesso em: 12 set. 2016.

FMDV. **Un réseau opérationnel pour l'accès direct et autonome des collectivités territoriales aux financements**. Disponible em: <<http://www.fmdv.net/index.php?id=3>>. Cité: 16 ago 2016.

FNP. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.fnp.org.br/fnp/historico>>. Acesso em: 10 set. 2016.

FORD FOUNDATION. **ABOUT US**. Available from: <<http://www.fordfoundation.org/about-us/>>. Cited: 13 set. 2016.

FORD FOUNDATION. **Mission**. Available from: <<https://www.fordfoundation.org/about-us/mission/>> . Cited: 28 ago 2016.

FUNDAÇÃO ALPHAVILLE. **A Fundação Alphaville**. Disponível em: <<http://fundacaoalphaville.org.br/a-fundacao/afundacaoalphaville/>>. Acesso em: 11 set. 2016.

FUNDAÇÃO PADRE ALBINO. **Hospital de câncer de Catanduva**. Disponível em: <<http://hospitaldecancercatanduva.com.br/hcc/>>. Acesso em: 30 set. 2018.

FUNDACIÓN AVINA. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.avina.net/avina/pt/fundacion/>>. Acesso em: 14 set. 2016.

GIFE. **Quem somos**. Disponível em: <<http://gife.org.br/quem-somos-gife/>>. Acesso em: 12 set. 2016.

GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS. **About us**. Available from: <<https://www.global-taskforce.org/about-us>>. Cited: 16 fev. 2018.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. **Município verde azul**. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/municipioverdeazul/>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

GREENPEACE BRASIL. **O Greenpeace no Brasil**. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/quemsomos/Greenpeace-no-Brasil/>>. Acesso em: 12 set. 2016.

HABITAT INTERNACIONAL COALITION. Global network for the right to habitat and social justice. Available from: <<http://www.hic-net.org/index.php>>. Cited: 16 ago. 2016.

IBASE. **Sobre IBASE**. Disponível em: <<http://ibase.br/pt/sobre-o-ibase/>>. Acesso em: 16 de ago. de 2016.

IDS. INSTITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE. **O Instituto Democracia e Sustentabilidade**. Disponível em: <<http://www.idsbrasil.org/sobre/>>. Acesso em: 12 set. 2016.

INSITUTO ALANA. **Sobre nós**. Disponível em: <<http://alana.org.br/#sobre>>. Acesso em: 11 set. 2016.

INSTITUO ARAPYAUÍ. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.arapyau.org.br/quemsomos.html>> . Acesso em: 10 set. 2016.

INSTITUO ETHOS. **Instituto Akatu: há dez anos trabalhando o consumo sustentável**. Disponível em: <<http://www3.ethos.org.br/cedoc/instituto-akatu-ha-dez-anos-trabalhando-o-consumo-sustentavel/#.V9bjLaLwnSs>>. Acesso em: 12 set. 2016.

INSTITUO ETHOS. **Sobre o Instituto**. Disponível em: <<http://www3.ethos.org.br/conteudo/sobre-o-instituto/#.V9QfBPkrKM8>>. Acesso em: 10 set. 2016.

INSTITUO SEMEIA. Disponível em: <<http://www.semeia.org.br/index.php/pt/sobre-o-semeia>>. Acesso em: 13 set. 2016.

INSTITUTO 5 ELEMENTOS. **História**. Disponível em: <<http://www.5elementos.org.br/site/index.php/institucional/historia/>>. Acesso em: 10 set. 2016.

INSTITUTO POLIS. **Áreas de atuação**. Disponível em: <<http://polis.org.br/>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE. **Um novo olhar para os problemas das cidades.** Disponível em: <<https://www.opolen.com.br/instituto-saude-e-sustentabilidade#sobrenos>>. Acesso em: 10 set. 2016.

IPARDES. Instituto de Pesquisa Econômica aplicada. Atlas de Vulnerabilidade Social. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br/ivs/pt/consulta/>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

ISA. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Fórum Amazônia sustentável (FAS).** Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/campanha/forum-amazonia-sustentavel-fas>>. Acesso em: 12 set. 2016.

ISA. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **O ISA.** Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/o-isa>>. Acesso em: 11 set. 2016.

LIBERDADE, LIBERDADE. **ONU publica atlas brasil 2013,** veja IDH das cidades brasileiras. Disponível em: <<https://linhaslivres.wordpress.com/2013/07/30/>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

LA CIUDAD VERDE. **¿Quiénes somos?** Disponible: <<http://laciudadverde.org/sostenibilidad/quienessomos/>>. Acesso: 13 set. 2016.

MCCE. MOVIMENTO DE COMBATE A CORRUPÇÃO ELEITORAL. **Quem somos.** Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/quando-foi-criado/>>. Acesso em: 12 set. 2016.

MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **O que é o CONAMA.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/estr.cfm>>. Acesso em: 13 set. 2016.

MOBILIZE. **Mobilidade Urbana:** o que conquistamos nos últimos 5 anos. Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/noticias/9959/mobilidade-urbana-o-que-conquistamos-nos-ultimos-5-anos.html>>. Acesso em: 12 set. 2016.

MST. **Nossa história.** Disponível em: <<http://www.mst.org.br/nossa-historia/>>. Acesso em: 16 de ago. de 2016.

NEF. NÚCLEO DE ESTUDOS DO FUTURO. **Atividades do NEF.** Disponível em: <<http://nef.org.br/sobre>>. Acesso em: 10 set. 2016.

NEW CITIES FOUNDATION, 2016. **About us.** Available from: <<http://www.newcitiesfoundation.org/about/focus-area/>>. Cited: 13 set. 2016.

OAB. CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **O início da caminhada.** Disponível em: <<http://www.oab.org.br/historiaoab/inicio.htm#criacaoordem>>. Acesso em: 11 set. 2016.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLIS. **IBEU:** índice de bem estar urbano. Disponível em: <<http://ibeu.observatoriodasmetrolopes.net/sobre1/>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

OBSERVATÓRIO DA SOCIEDADE CIVIL. **ABONG.** Disponível em: <<https://observatoriosc.wordpress.com/abong/>>. Acesso em: 16 de ago. 2016.

ONU BR. **ONU-HABITAT:** Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onu-habitat/>>. Acesso em: 12 set. 2016.

ONUBR. NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **PNUMA: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/pnuma/>>. Acesso em: 10 set. 2016.

ONUBR. NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **17 objetivos para transformar nosso mundo.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods10/>>. Acesso em: 23 out. 2016.

OPEN KNOWLEDGE INTERNACIONAL. Available from: <<http://opendefinition.org/>>. Cited: 15 set. 2016.

OPEN KNOWLEDGE INTERNACIONAL. **Open data handbook.** Available from: <http://opendatahandbook.org/guide/pt_BR/what-is-open-data/>. Cited: 15 set. 2016.

OPEN SOCIETY FOUNDATION. **History.** Available from: <<https://www.opensocietyfoundations.org/about/history>>. Cited: 13 set. 2016.

PCS. PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. Disponível em: <<http://www.cidadessustentaveis.org.br/>>. Acesso em: 14 jun 2016.

PENSAMENTO VERDE. **Conheça o movimento Cidades em Transição no Brasil e no mundo.** Disponível em: <<http://www.pensamentoverde.com.br/meio-ambiente/conheca-o-movimento-cidades-em-transicao-brasil-e-mundo/>>. Acesso em: 12 set. 2016.

PNIA. PAINEL NACIONAL DE INDICADORES AMBIENTAIS. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/pnia>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/>>. Acesso em: 20 de junho de 2015.

PVCC. PROGRAMA DE VOLUNTARIADO DA CLASSE CONTÁBIL. **Programa de voluntariado da classe contábil tem site próprio.** Disponível em: <http://voluntariadocontabil.cfc.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=77:relatorio-do-pvcc-no-estado-do-amazonas-2011&catid=38:noticias&Itemid=68>. Acesso em: 11 set. 2016.

RAMCC. Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático. **Sobre la RAMCC.** Disponible: <http://www.ramcc.net/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=2290&Itemid=591>. Acesso: 13 set. 2016.

RAPS. **Apresentação.** Disponível em: <<https://www.raps.org.br/institucional/>>. Acesso em: 12 set. 2016.

RED PARAGUAYA POR CIUDADES SUSTENTABLES. Disponible: <<http://redciudades.net/paises/paraguay/>>. Acesso: 13 set. 2016.

RED URUGUAYA DE CIUDADES SUSTENTABLES. . **Quiénes somos.** Disponible: <<http://www.redciudades.org.uy/quienes-somos#>>. Acesso: 13 set. 2016.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Quem somos.** Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/institucional>>. Acesso em: 10 set. 2016.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Rede social brasileira por cidades justas e sustentáveis.** Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/cidades>>. Acesso em: 10 set. 2016.

REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. **Página inicial**. Disponível em: <<http://www.social.org.br/index.php>>. Acesso em: 16 de ago. de 2016.

RIPESS. **About us**. Available from: <http://unsse.org/?page_id=5>. Cited: 16 ago. 2016.

ROLAND BERGER. Available from: <<https://www.rolandberger.com/nl/about/>>. Cited: 12 set. 2016.

SCI. Sustainable Cities International. **Services**. Available from: <<http://sustainablecities.net/services/>>. Cited: 13 set. 2016.

SDI. SHACK SLUM DWELLERS INTERNATIONAL. **The history of SDI**. Available from: <<http://sdinet.org/about-us/the-history-of-sdi/>>. Cited: 17 ago. 2016.

SESC. SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO. **Sobre o SESC**. Disponível em: <<http://www.sescsp.org.br/pt/sobre-o-sesc/quem-somos/>>. Acesso em: 10 set. 2016.

SOS MATA ATLANTICA. **Quem somos**. Disponível em: <<https://www.sosma.org.br/quem-somos/manifesto-2/>>. Acesso em: 11 set. 2016.

SURVEYMONKEY. **Calculadora de tamanho de amostra**. Disponível em: <<https://pt.surveymonkey.com/mp/sample-size-calculator/>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

SWU. **O Vitae Civilis**. Disponível em: <<http://www.swu.com.br/movimento-swu/quem-ja-se-engajou/o-vitae-civilis/>>. Acesso em: 12 set. 2016.

TECHO. **¿Qué es techo?** / historia. Disponible: <<http://www.techo.org/techo/que-es-techo/>>. Acceso: 17 ago. 2016.

THISBIGCITY. **Sobre o Thisbigcity**. Disponível em: <<http://thisbigcity.net/pt-br/sobre/>>. Acesso em: 13 set. 2016.

TPE. TODOS PELA EDUCAÇÃO. **O TPE**. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/o-tpe/>>. Acesso em: 12 set. 2016.

UCLG. UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **Abou us**. Available from: <<https://www.uclg.org/en/organisation/about>>. Cited: 17 jun. 2016.

ULI. URBAN LAND INSTITUTE. **Abou us**. Available from: <<http://uli.org/about-uli/>>. Cited: 3 jan. 2017.

UNICEF BRASIL. **UNICEF no Brasil**. Disponível em: <<http://www.unicef.org/brazil/pt/overview.html>>. Acesso em: 12 set. 2016.

UVB. UNIÃO DOS VEREADORES DO BRASIL. **Palavra do presidente**. Disponível em: <<http://www.uvbbrasil.com.br/novo/index.php/presidente>>. Acesso em: 12 set. 2016.

WICI. WOMEN IN CITIES INTERNATIONAL. **About us**. Available from: <<https://huairou.org/women-cites-international>>. Cited: 17 jun. 2016.

WIEGO. WOMEN IN INFORMAL EMPLOYMENT: GLOBALIZING AND ORGANIZING. **Who we are**. Available from: <<http://wiego.org/wiego/who-we-are>>. Cited: 17 jun. 2016.

WWF BRASIL. **Uma organização nacional**. Disponível em: <http://www.wwf.org.br/wwf_brasil/>. Acesso em: 10 set. 2016.

APÊNDICE 1 - Descrição metodológica das fases de pesquisa

FASE 1

A primeira fase desta tese tem sido desenvolvida desde o plano de pesquisa, com a definição: das questões, dos objetivos (geral e específicos) e das hipóteses trabalhadas. A partir disso, estes preliminares são constantemente revistos e aferidos com o decorrer da pesquisa e da análise de resultados.

A delimitação do tema se fez, principalmente, devido à relação desta pesquisadora com gestões municipais, já desde antes de sua formatura enquanto arquiteta urbanista, ao trabalhar, em 1989, na Prefeitura de Curitiba, na Secretaria de Urbanismo, no setor de aprovação de projetos. Logo, em seguida, o aprimoramento em gestão urbana na Pontifícia Universidade Católica do Paraná e, tempos depois, no mestrado em engenharia urbana na Universidade Federal de São Carlos. Enquanto profissional de arquitetura e urbanismo, também a pesquisadora integrou equipes no desenvolvimento de planos urbanísticos locais e regionais e integrou equipes de técnicos municipais em cargo de confiança em Campo Largo (PR), Catanduva (SP) e São José do Rio Preto (SP). Sendo assim, esta tese de doutorado pretende consolidar e aprimorar os conhecimentos desta pesquisadora e, se possível, contribuir para o campo de governança urbana em cidades brasileiras de porte médio.

FASE 2

A segunda fase deste trabalho é o aprofundamento teórico conceitual de termos como: Esfera Pública, Razão e Racionalidade, Governança Urbana, Capital Social e Planejamento; a partir da revisão bibliográfica de livros, artigos e documentos impressos ou disponibilizados no meio virtual; cumprindo, assim, a necessidade e a relevância de se estabelecer um arcabouço de conhecimentos prévio antes de se fazer a pesquisa (BONI; QUARESMA, 2005)

Esta fundamentação teórica resultou no Capítulo 1, que possuiu como finalidade verificar a contemporaneidade e o novo paradigma de planejamento e gestão urbana a partir dos processos de governança. O principal produto decorrente deste Capítulo foi o Quadro que expõe a “Síntese conclusiva da evolução dos estágios de governança conforme a bibliografia consultada”. O Quadro buscou organizar as variáveis abordadas nos textos utilizados para a revisão bibliográfica e a evolução dos estágios de governança a fim de alcançar os resultados esperados na sua efetividade – conforme pode ser observado no cabeçalho do Quadro exposto a seguir, no qual o Estágio 3 seria o Estágio mais evoluído de governança e aquele pretendido para a condução da presente tese.

Quadro 26 Quadro esquemático da síntese conclusiva da evolução dos estágios de governança conforme a bibliografia consultada

Variável		Governança		
		Estágio 1	Estágio 2	Estágio 3
Variável 1	Sub-variável 1	Situação X	Situação Y	Situação Z

Fonte: Autora, 2018.

FASE 3

A terceira fase busca, dentro do Triângulo de Governo de Carlos Matus, entender objetivos comuns que podem ser atribuídos à governança urbana, envolvendo o interesse de todos os seus atores em suas capacidades e sinergias, no desenvolvimento de suas cidadanias e no alcance de suas subjetividades.

Para isso, no Capítulo 2.1, foram estudados documentos que refletissem ideários internacionais, como os princípios de “direito às cidades” e “equilíbrio ambiental”. Foram eles: a “Carta Mundial de Direito as Cidades”, assinada pelo Fórum Social Mundial Policêntrico; “Nova Agenda Urbana”, acordada na Conferência Habitat III; “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável” (ODS), propostos pela ONU no documento “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”; e a Lei Federal número 10.257, de 10 de julho de 2001, “Estatuto da Cidade”, que regulamenta a política urbana brasileira da Constituição Federal de 1988, Artigos 182 e 183.

Como conclusão deste estudo, chega-se ao APENDICE 1 “Matriz relacional entre os direitos estabelecidos na Carta Mundial do Direito à Cidade com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, disposições da Nova Agenda Urbana e diretrizes do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrópole”. O resultado desta Matriz são as abordagens interpretativas comuns aos documentos estudados, como pode ser visto no Quadro Esquemático a seguir.

Quadro 27 Quadro esquemático da matriz relacional entre os direitos estabelecidos na Carta Mundial do Direito à Cidade com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, disposições da Nova Agenda Urbana e diretrizes do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrópole

Objetivo (ODS)	Meta Síntese (ODS)	Direito (CMDC)	Compromissos (NAU)	Estatuto da Cidade	Abordagens
ODS 1	Meta 1	Disposição relacionada	Disposição relacionada	Disposição relacionada	Abordagem 1

Fonte: Autora, 2018.

FASE 4

Esta quarta fase é exploratória das experiências de observatórios urbanos, públicos e privados, nas três escalas de análise territorial (país, estado e município).

A análise dos observatórios cumpriu o seguinte roteiro: contextualização dos observatórios analisados; tema abordado; sinergias desempenhadas em responsabilidades e parceiros; territórios de atuação; fonte de dados utilizados; seleção de indicadores; organização do acompanhamento dos indicadores; finalidade e público-alvo; periodicidade na alimentação de dados; forma de apresentação e produtos; motivação para adesão do ente observado ao observatório; e papel do observatório enquanto ator do processo.

Esta fase buscou relacionar, ao final do Capítulo 2, as estratégias propostas pelos observatórios enquanto governabilidade do sistema e aprimoramento das capacidades de governo com as variáveis identificadas na primeira fase da pesquisa, a fim de alcançar o estágio de governança desejável, a partir de uma nova matriz de relações e que resultou nas estratégias utilizadas pelos observatórios que podem ser relacionadas com o “Estágio 3” de Governança. (Ver Quadro esquemático a seguir).

Quadro 28 Quadro esquemático das estratégias identificadas nos observatórios urbanos que podem contribuir para a governança urbana

Variáveis		Governança	Governança
		Estágio 3	Estratégias
Variável 1	Sub-variável 1	Situação Z	Estratégia relacionada

Fonte: Autora, 2018.

FASE 5

Finalmente, a quinta fase desenvolve a construção do IGS, no Capítulo 3 deste documento, nos seguintes passos:

- 1 – Interpretação e adaptação do Triângulo de Governo de Matus para a Tese;
- 2 – Organização das Abordagens Interpretativas resultantes do Apêndice 1, em 6 dimensões;
- 3 – Recorte da pesquisa na Sexta Dimensão de abordagens interpretativas, referente à “governança participativa e inclusiva”;
- 4 – Construção da Matriz relacional entre as abordagens interpretativas da Sexta Dimensão, com as Estratégias dos Observatórios para o alcance do Terceiro Estágio de Governança Urbana, tendo como resultado os indicadores que irão compor o IGS e pautarão as perguntas de escala na entrevista com os atores urbanos, utilizando o método Likert de escala de respostas. (Ver Quadro esquemático a seguir).

Quadro 29 Quadro esquemático das variáveis do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança

Abordagem interpretativa	Informação	Planejamento e gestão de políticas públicas	Mobilização da População	Extensão das capacidades de governança por meio da estrutura de interações	Conhecimento adquirido e emancipatório	Pergunta/ Indicadores
Abordagem 1	Estratégia	Estratégia	Estratégia	Estratégia	Estratégia	Indicador IGS

Fonte: Autora, 2018.

Os indicadores IGS então resultantes desta Matriz de relações são organizados em blocos, e os blocos, por sua vez, em eixos, compondo assim a estrutura do IGS. A partir da estrutura do IGS, são aplicadas as técnicas de pesquisa: entrevistas com atores-chave em processos decisórios de políticas públicas por meio de questionário estruturado nos indicadores IGS; avaliação dos resultados a partir dos comentários e opiniões emitidas sobre os temas durante as entrevistas; análise documental; e observação de fatos.

FASE 6

A sexta fase se constitui na aplicação em campo do IGS a partir de um estudo de caso definido. Oliveira (2008), estudando LÜDKE E ANDRÉ (1986), sistematiza as características fundamentais que podem ser extraídas dos estudos de caso, destacando-se: a interpretação em contexto; a possibilidade de retratar a realidade de forma completa e profunda; a variedade de informações envolvidas; a experiência vicária que permite a generalização naturalística; a representação de diferentes e de conflitantes pontos de vista; entre outros.

Boni e Quaresma (2005) relatam dos benefícios que a pesquisa pode obter com a proximidade e familiaridade do investigador com o entrevistado, a partir da qual as pessoas se sentem mais seguras em colaborar. Nesse sentido a escolha de Catanduva enquanto estudo de caso do presente trabalho ocorre pela proximidade desta pesquisadora com a cidade e sua gestão municipal. Além de ser moradora da cidade desde 1996, esta pesquisadora assumiu a Diretoria de Obras no período de 2005 a 2007 e a Secretaria de Planejamento de 2010 a 2012. Durante estes períodos, participou ativamente: do desenvolvimento e revisão do Plano Diretor Participativo; do controle urbanístico (aprovação

e fiscalização de projetos de edificações e loteamentos); de desenvolvimento e implantação de projetos de próprios municipais e de diversas comissões e conselhos, com participação comunitária e interação entre secretarias, entre outros. Ao selecionar Catanduva na aplicação da pesquisa, se confiou na maior disponibilidade de dados e facilidade no acesso de atores-chave para aplicação da metodologia aqui proposta.

A aplicação do questionário junto aos atores-chave em Catanduva utilizou os indicadores do IGS como variáveis de estudo e questões abordadas durante as entrevistas. As entrevistas foram, em sua maioria, feitas presencialmente, com perguntas estruturadas e oportunidade do entrevistado de se manifestar abertamente sobre o roteiro proposto e sobre sua experiência no acompanhamento e atuação das políticas públicas. O questionário utilizou o método Likert de escala de resposta. Esta fase contemplou a análise dos resultados e a conclusão do estudo de caso.

FASE 7

A última fase constitui-se das considerações finais desta pesquisa a partir do desenvolvimento das fases anteriores.

APÊNDICE 2 - Relação do conceito do direito à cidade com os princípios estabelecidos na Carta Mundial do Direito à Cidade

Quadro 30 Relação do conceito do direito à cidade com os princípios estabelecidos na Carta Mundial do Direito à Cidade

Direito à Cidade	Princípios e fundamentos	Características
sem discriminação	Igualdade, Não discriminação	Direitos garantidos para todos que habitam a cidade de forma permanente ou transitória Igualdade de oportunidade para as mulheres
respeito à memória e identidade	Função Social da Cidade e da Propriedade urbana	Respeito à cultura e sustentabilidade ecológica
	Cidadania e gestão democrática	Condições para a realização política, econômica, cultural, social e ecológica
trabalho em condições equitativas e satisfatórias	Ética Social Privada	Desenvolvimento de empreendimentos solidários Programas de economia solidária
	Economia Solidária	Sistemas impositivos progressivos para justa distribuição de recursos e captação de fundos para programas sociais
Sindicatos	Cidadania e gestão democrática	Condições para a realização política, econômica, cultural, social e ecológica
segurança social e saúde pública	Vulnerabilidade Social	Proteção, integração, distribuição de recursos, acesso a serviços e não discriminação para pessoas em situação de pobreza
		Proteção, integração, distribuição de recursos, acesso a serviços e não discriminação para pessoas em risco ambiental
		Proteção, integração, distribuição de recursos, acesso a serviços e não discriminação para pessoas vítimas de violência
		Proteção, integração, distribuição de recursos, acesso a serviços e não discriminação para pessoas com incapacidades
		Proteção, integração, distribuição de recursos, acesso a serviços e não discriminação para pessoas migrantes forçados e refugiados
		Prioridade a idosos, mulheres e crianças
	Ética Social Privada	Participação do setor privado em programas sociais
	Cidadania e gestão democrática	Solidariedade entre as pessoas
alimentação, vestuário e moradia adequados	Função Social da Cidade e da Propriedade urbana	Equidade distributiva e complementaridade econômica Resgate das áreas mais valiosas urbanas para moradia e qualificação de espaços precários
	Ética Social Privada	Participação do setor privado em programas sociais

Direito à Cidade	Princípios e fundamentos	Características
acesso à água potável, energia elétrica, transporte e outros serviços sociais	Função Social da Cidade e da Propriedade urbana	Garantia usufruto pleno de seus recursos a todos os cidadãos
		Projetos e investimentos para a comunidade como um todo
		Justa distribuição de ônus e benefícios gerados pelo processo de urbanização
		Adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos para desenvolvimento urbano equitativo e sustentável
		Resgate das mais valias urbanas para moradia e qualificação de espaços precários
educação pública de qualidade	Economia Solidária	Sistemas impositivos progressivos para justa distribuição de recursos e captação de fundos para programas sociais
participação política e justiça	Cidadania e gestão democrática	Participação na definição de políticas públicas
		Participação na implementação de políticas públicas
		Participação na fiscalização de políticas públicas
		Participação na definição do orçamento público
		Participação na implementação do orçamento público
		Participação na fiscalização do orçamento público
organização, reunião e manifestação	Vulnerabilidade Social	Participação políticas dos grupos vulneráveis
segurança pública e convivência pacífica, solidária e multicultural	Cidadania e gestão democrática	Condições para a realização política, econômica, cultural, social e ecológica
		Espaços e bens públicos e privados priorizam interesse social, cultural e ambiental
		Uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço e do solo urbano
		Legislação, mecanismos e sanções para aproveitamento do solo e imóveis urbanos
	Cidadania e gestão democrática	Solidariedade entre as pessoas
		Participação do setor privado em programas sociais

Fonte: CMDU, 2006 (adaptado pela autora).

APÊNDICE 3 - Matriz relacional entre os direitos estabelecidos na Carta Mundial do Direito à Cidade com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, disposições da Nova Agenda Urbana e diretrizes do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrópole.

Quadro 31 Matriz relacional entre os direitos estabelecidos na Carta Mundial do Direito à Cidade com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, disposições da Nova Agenda Urbana e diretrizes do Estatuto das Cidades e do Estatuto da Metrópole.

Objetivo (ODS)	Meta Síntese (ODS)	Direito (CMDC)	Compromissos (NAU)	Estatuto das Cidades	Abordagens	
1 - Erradicação da pobreza - Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares	- prever a mobilização de recursos para alcançar esta meta. - criação de marcos políticos sólidos para apoiar investimentos nas ações de redução da pobreza	Planejamento e Gestão da Cidade (Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade) - Planos, programas e projetos setoriais que prevejam a segurança urbana	Princípio guia: a) não deixar nada para trás – por fim a pobreza em todas as formas,...		Renda mínima	
	- direito a todos os homens e mulheres, em particular aos pobres e àqueles em situação de vulnerabilidade, direito a propriedade e controle sobre a terra.	Produção Social do Habitat (Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade) - Mecanismos institucionais e instrumentos diversos de gestão para atender diferentes modalidades de produção da moradia social	- Cidades e assentamentos humanos que: a) cumpram a função social da terra (principalmente na função social e ecológica da terra); - Compromissos: a) Erradicação da pobreza: compromisso para promover políticas habitacionais que foquem as necessidades das pessoas desabrigadas, pessoas em situação de vulnerabilidade, grupos de baixa renda, pessoas com deficiência; segurança de posse para todos – reconhecendo a pluralidade dos tipos de posse b) prosperidade urbana sustentável e inclusiva e oportunidades para todos: produção de habitação a preços acessíveis e com acessibilidade, em particular a habitação social - Planejamento e gestão do desenvolvimento espacial urbano: - fomento a realização progressiva do direito a habitação adequada como elemento integrante do direito de um nível de vida adequado;		Mecanismos e instrumentos institucionais que facilitem a produção da habitação social	
	Implementar medidas e sistemas de proteção social adequados; Até 2030, erradicar a pobreza extrema (pessoas que vivem com menos de US\$ 1,25 por dia); Até 2030, reduzir pela metade as pessoas que vivem na pobreza - até 2030 construir resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade	Desenvolvimento Urbano Equitativo e Sustentável (Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade) - Cidade integrada e equitativa				Seguridade social
	- garantir para todas as pessoas (também os pobres e vulneráveis) possuam acesso a serviços financeiros (também microcréditos) - garantir para todas as pessoas (também os pobres e vulneráveis) tenham possibilidade de se apropriar de novas tecnologias.	Direito ao trabalho (Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades) - Integração de pessoas em situação de vulnerabilidade a economia urbana				Garantia de crédito para todos Possibilidade de apropriação de novas tecnologias por todos
2 - Erradicação da fome - Acabar com a fome,	- acabar com a fome e garantir a todos, principalmente aos pobres e pessoas em situação de vulnerabilidade, acesso a alimentos	Desenvolvimento Urbano Equitativo e Sustentável (Direitos relativos ao Exercício da	- Princípio guia: a) não deixar nada para trás: melhorar a seguridade alimentar e nutricional	VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e	Seguridade alimentar familiar	

Objetivo (ODS)	Meta Síntese (ODS)	Direito (CMDIC)	Compromissos (NAU)	Estatuto das Cidades	Abordagens
alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável	seguros e nutritivos; - acabar com a desnutrição: nanismo, caqueixa – crianças até 5 anos de idade;necessidades nutricionais de adolescentes;mulheres grávidas e lactantes. - dobrar a produtiva agrícola e a renda de pequenos produtores de alimento – acesso à terra, recursos produtivos e insumos, conhecimento, recursos financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e trabalho não agrícola - sistemas sustentáveis de produção agrícola - diversidade genética na produção de alimentos	Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade) - Cidade integrada e equitativa	- Planejamento e gestão do desenvolvimento espacial urbano: - integração de a segurança alimentar com as necessidades nutricionais dos residentes em zonas urbanas; ações coordenadas de seguridade alimentar com a agricultura – facilitar produção, armazenamento, transporte e comercialização – reduzir perdas e reutilizar os restos de comida;	rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;	Seguridade alimentar infância e maternidade Apoio ao pequeno agricultor
3 – Boa Saúde e Bem-Estar - Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades	- reduzir a taxa de mortalidade materna para menos de 70 mortes para 100.000 nascidos vivos; - reduzir a taxa de mortalidade neonatal para 12 por mil nascidos vivos; - reduzir a mortalidade de menores de 5 anos para 25 por mil nascidos vivos; - acabar com epidemias (aids, tuberculose, malária, etc.) - reduzir em um terço a mortalidade prematuras de doenças não transmissíveis por prevenção e tratamento; - prevenção e tratamento do abuso de drogas entorpecentes e uso abusivo do álcool; - reduzir pela metade as mortes nas estradas; - assegurar o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva; - acesso universal a saúde (medicamentos, vacinas) - reduzir o número de mortes por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar, da água e do solo ²⁰⁴ ; - saúde preventiva	À água, ao acesso e à administração dos serviços públicos domiciliares e urbanos (Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades) - acesso permanente aos equipamentos de saúde	- Princípio guia: a) não deixar nada para trás: melhorar a saúde e o bem estar - Compromissos: b) prosperidade urbana sustentável e inclusiva e oportunidades para todos: sociedades saudáveis com: acesso a serviços públicos adequados, inclusivos e de qualidade; meio ambiente limpo; instalações e infraestruturas sociais com serviços de atenção a saúde	Imunização/ vacinação e tratamento de doenças transmissíveis Saúde na primeira infância e da gestante Saúde familiar preventiva Redução de vetores e tratamento de doenças por eles transmitidas Saúde sexual e reprodutiva Redução e tratamento de doenças crônicas não transmissíveis Tratamento, minimização e recuperação de indivíduos que utilizam drogas psicotrópicas Saúde bucal Saúde mental	

²⁰⁴ As questões da redução da periculosidade no manejo a produtos químicos e do risco ao ambiente estão sendo tratadas em outros ODS

Objetivo (ODS)	Meta Síntese (ODS)	Direito (CMDC)	Compromissos (NAU)	Estatuto das Cidades	Abordagens
4 - Educação de Qualidade - Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos	- ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade alcançando resultados relevantes e eficazes; - todos meninos e meninas recebam cuidados e educação pré-escolar de qualidade que prepare para o ensino primário; - possibilidade de que todos tenham acesso a educação técnica profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis; - aumentar as habilidades de jovens e adultos com competências técnicas e profissionais para o emprego e empreendedorismo; - igualdade de condições de acesso a educação independente do gênero, da raça e se a pessoa possui deficiência, ou está em condições de vulnerabilidade; - todos jovens e adultos sejam alfabetizados e possuam conhecimentos em matemática; - que todos possuam conhecimentos para promover o desenvolvimento sustentável e os direitos humanos; - instalações físicas apropriadas para crianças sensíveis a deficiências e ao gênero; - ampliar bolsas de estudo para o ensino superior e formação profissional; - ampliar o número de professores qualificados.	À água, ao acesso e à administração dos serviços públicos domiciliares e urbanos (Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades) - acesso permanente aos equipamentos de educação	- Princípio guia: a) não deixar nada para trás: melhorar a educação		Possibilidade de acesso à educação para todos Adequação da série da criança e do adolescente e redução da evasão escolar Melhoria do aproveitamento escolar Ampliação dos anos de estudo da população e de seu acesso ao ensino técnico e ao ensino superior Valorização e qualificação do profissional da educação Melhoria da tecnologia e da inovação no ambiente escolar Adequação dos edifícios de ensino à crianças, jovens e adultos sensíveis a deficiências e ao gênero
5 – Igualdade de Gênero - Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas ²⁰⁵	- acabar com todas as formas de discriminação contra as mulheres e meninas; - evitar todas as formas de violência; - evitar práticas nocivas (casamentos pré-maturos, mutilações, etc.); - reconhecer e valorizar o trabalho doméstico não remunerado; - participação e liderança das mulheres na vida política; - saúde sexual e reprodutiva; - acesso às mulheres aos recursos financeiros, propriedade das terras, herança; - aumentar o uso da tecnologia de base para dar empoderamento às mulheres.	Liberdade e Integridade (Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade) - Liberdade e integridade física e espiritual Direito ao trabalho (Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades) - igual acesso as mulheres ao trabalho	- Cidades e assentamentos que: c) promovem a igualdade de gênero e empoderam todas as mulheres e meninas, garantindo oportunidades e evitando a violência e a discriminação; - Princípio guia: a) não deixar nada para trás – garantir igualdade de direitos e oportunidades,... - Compromissos: a) Erradicação da pobreza; políticas e enfoques habitacionais integrados que levem em consideração a idade e o gênero em todos os setores – em particular emprego, educação, atenção à saúde e integração social; especial atenção da posse da mulher como elemento fundamental para seu empoderamento		– Empoderamento e igualdade de oportunidades para mulheres e meninas – Prevenção e proteção contra violência

205

A questão da mulher e de seus direitos também se relaciona com o direito à moradia, à educação, à saúde e ao saneamento básico e higiene que são tratados em outros ODS

Objetivo (ODS)	Meta Síntese (ODS)	Direito (CMDC)	Compromissos (NAU)	Estatuto das Cidades	Abordagens
<p>6 - Água limpa e saneamento</p> <p>- Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos</p>	<p>- até 2030 alcançar acesso equitativo de água potável e segura para todos.</p> <p>- até 2030 alcançar acesso equitativo e adequado a todos de saneamento e higiene, em especial para as mulheres e para as pessoas em situação de vulnerabilidade.</p> <p>- tarifas sociais</p> <p>- fortalecer a participação das comunidades locais na gestão da água e do saneamento;</p> <p>- ampliar cooperação internacional e apoio a captação em desenvolvimento de atividade e programas relacionados à água e saneamento.</p> <p>- prever a gestão integrada dos recursos hídricos, nos diversos de níveis confederativos.</p> <p>- até 2030 melhorar qualidade da água, reduzir poluição, eliminar despejos, minimizar liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzir pela metade o despejo das águas residuais não tratadas e aumentar</p>	<p>À água, ao acesso e à administração dos serviços públicos domiciliares e urbanos</p> <p>(Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades)</p> <p>- acesso permanente aos serviços públicos de água potável, saneamento, coleta de lixo</p> <p>- Tarifas sociais acessíveis e a prestação de um serviço adequado a todos</p> <p>- Serviços públicos dependam do nível administrativo mais próximo da população com a participação dos(as) cidadãos(ãs) na sua gestão e fiscalização. Impedir privatização.</p> <p>- Controle social da qualidade dos serviços - controle de qualidade, à determinação das tarifas e a atenção ao público.</p> <p>Direito ao meio ambiente sadio e sustentável</p> <p>(Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades)</p> <p>- Prevenção frente à contaminação e ocupação desordenada do território e das áreas de proteção ambiental, recuperação de vertentes e ampliação e proteção dos espaços verdes</p>	<p>- Cidades e assentamentos humanos que:</p> <p>a) cumpram a função social da terra (principalmente na função social e ecológica da terra);</p> <p>- Compromissos:</p> <p>a) Erradicação da pobreza: infraestrutura e prestação de serviços básicos</p> <p>- Planejamento e gestão do desenvolvimento espacial urbano:</p> <p>- eliminação progressiva das desigualdades e promoção do acesso a água potável, saneamento e higiene universal e equitativo e acessível para todos;</p> <p>Cidades e assentamentos que:</p> <p>b) promovem a participação social, colaboração cívica, geram um sentimento de pertence e de propriedade em todos os habitantes;</p> <p>- Cidades e assentamentos que:</p> <p>e) cumpram suas funções territoriais mais amplamente que seus limites administrativos como impulsores do desenvolvimento urbano e territorial;</p> <p>- Compromissos:</p> <p>c) desenvolvimento urbano resiliente e ambientalmente sustentável: aplicação a longo prazo do planejamento urbano e territorial e práticas de desenvolvimento espacial aliadas a gestão de recursos hídricos, continuidade de zonas urbanas e rurais, com participação da comunidade e de atores pertinentes</p> <p>- Compromissos:</p> <p>c) desenvolvimento urbano resiliente e ambientalmente sustentável: conservação e uso sustentável da água: reabilitação dos recursos hídricos, tratamento de águas residuais, redução de perdas de água, fomento a</p>	<p>I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações</p>	<p>– Fornecimento de água potável acessível, com qualidade e em quantidade suficiente para todos</p> <p>– Coleta dos resíduos sólidos para todos os domicílios na área urbanizada</p> <p>- Promover a coleta seletiva, o reaproveitamento e o tratamento dos resíduos sólidos urbanos²⁰⁶</p> <p>- Promover a micro e a macro drenagem adequadas para toda malha urbana</p> <p>- Tarifas sociais nos serviços de saneamento básico</p> <p>- Inclusão da comunidade e controle social na gestão da água e saneamento</p> <p>- Proteger os mananciais de abastecimento de água</p> <p>– Ações intermunicipais de saneamento</p> <p>- Redução e/ou eliminação da contaminação da água por produtos químicos e materiais perigosos</p>

²⁰⁶ Quanto aos resíduos sólidos, a questão da existência do serviço em toda malha urbana, enquanto saneamento básico, está nesta ODS. 6, mesmo enquanto a coleta seletiva. Quanto ao aproveitamento dos resíduos, para esta pesquisa considera também inserida no ODS.12, que trata da redução do consumo

Objetivo (ODS)	Meta Síntese (ODS)	Direito (CMDC)	Compromissos (NAU)	Estatuto das Cidades	Abordagens
	significativamente a reciclagem e reutilização.		reutilização da água, aumento de armazenamento, retenção e recarga de água - Planejamento e gestão do desenvolvimento espacial urbano: - investimentos adequados em infraestruturas de proteção acessíveis e sustentáveis nos sistemas de serviço de água, saneamento e higiene, águas residuais, gestão de resíduos sólidos, esgoto urbano, redução da contaminação do ar e gestão das águas pluviais;		- Promover o esgotamento sanitário doméstico adequado para todos - Tratamento adequado dos efluentes sanitários e resíduos sólidos da atividade econômica local - Promover a qualidade das águas superficiais e subterrâneas - Proteção e ampliação de áreas verdes protegidas ²⁰⁷ - Reduzir as possíveis perdas de água potável no sistema de abastecimento público e promover o uso racional da água
7 – Energia limpa e acessível - Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos;	- aumentar a participação de energias renováveis na matriz energética - dobrar a eficiência energética - infraestrutura em energia limpa - tecnologia em energia limpa - serviços de energia modernos e sustentáveis - até 2030 acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis.	Direito ao meio ambiente sadio e sustentável (Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades) - Economia energética	Princípio guia: c) garantir a sustentabilidade do meio ambiente: uso de energia não contaminante - Compromissos: b) prosperidade urbana sustentável e inclusiva e oportunidades para todos: geração e utilização de energia renovável, a preços acessíveis e serviços e infraestrutura de transporte sustentáveis e eficazes; c) desenvolvimento urbano resiliente e ambientalmente sustentável: encorajamento de governos a construir edifícios eficazes sob o ponto de vista energético e fontes de energia sustentáveis, renováveis e de preço acessível - Planejamento e gestão do desenvolvimento espacial urbano: - acesso universal para serviços energéticos a preços acessíveis, confiáveis e modernos mediante a eficiência energética e fontes de energia renováveis e sustentáveis		- Acesso da energia para todos a custo acessível - Promoção da energia limpa
8 - Empregos dignos e	- possibilidade de modernização tecnológica e inovação;	Direito ao trabalho (Direito ao Desenvolvimento Econômico,	Cidades e assentamentos que: d) enfrentam desafios e promovem oportunidades para	I – garantia do direito a cidades sustentáveis,	- Apoio ao empreendedorismo

²⁰⁷ Neste caso se refere principalmente as matas ciliares, as Áreas de Proteção Permanente conforme Artigo 4º da Lei Federal nº 12.651/2012 (Código Florestal): as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes.

Objetivo (ODS)	Meta Síntese (ODS)	Direito (CMDIC)	Compromissos (NAU)	Estatuto das Cidades	Abordagens
<p>crescimento econômico</p> <p>Promover o crescimento econômico sustentável, inclusivo, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;</p>	<p>- incentivo a formalização e crescimento das empresas;</p> <p>- reduzir a população (principalmente jovem) sem emprego, educação e formação;</p> <p>- políticas para emprego de jovens</p> <p>- emprego pleno e produtivo no município, inclusive para as pessoas com deficiência;</p> <p>- apoio a integração dos migrantes;</p>	<p>Social, Cultural e Ambiental das Cidades)</p> <p>- Atualização e a requalificação dos trabalhadores</p> <p>- Combater o trabalho infantil</p> <p>- Assegurar da igualdade de todos ao</p> <p>-Trabalho, impedindo qualquer discriminação.</p> <p>- Igual acesso das mulheres ao trabalho mediante a criação de creches e outras medidas, e para as pessoas portadoras de necessidades especiais mediante a implementação de equipamentos apropriados.</p> <p>-Integração progressiva do comercio informal que realizam as pessoas de baixa renda ou desempregadas</p>	<p>o crescimento econômico inclusivo e sustentável para o presente e para o futuro;</p> <p>- Compromissos:</p> <p>a) Erradicação da pobreza: fomento ao desenvolvimento urbano e rural</p> <p>b) prosperidade urbana sustentável e inclusiva e oportunidades para todos: promoção de entornos propícios, justos e responsáveis para atividade empresarial sobre princípios de sustentabilidade ambiental e prosperidade inclusiva: apoio a micro, pequenas e medianas empresas e cooperativas; apoio a setores a empresas de economia social e solidária</p> <p>- Compromissos:</p> <p>b) prosperidade urbana sustentável e inclusiva e oportunidades para todos:</p> <p>- aumento da produtividade econômica fazendo com que a força de trabalho tenha oportunidade na geração de renda, conhecimentos, atitudes e centros educativos que contribuam para economia urbana competitiva e inovadora</p> <p>- aproveitamento os dividendos demográficos urbanos por meio do acesso dos jovens a educação, desenvolvimento de competências e emprego</p> <p>- Princípio guia:</p> <p>b) assegurar o desenvolvimento de economias urbanas sustentáveis e inclusivas: fomentar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; empregos decente e acesso equitativo à oportunidades</p> <p>- Compromissos:</p> <p>b) prosperidade urbana sustentável e inclusiva e oportunidades para todos:</p> <p>- crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável – emprego pleno e produtivo, trabalho decente para todos</p> <p>- promoção do emprego pleno e produtivo, trabalho decente e oportunidades de subsistência nas cidades e assentamentos humanos</p> <p>- Compromissos:</p> <p>b) prosperidade urbana sustentável e inclusiva e oportunidades para todos: reconhecimento da contribuição dos pobres que trabalham no setor estruturado da economia – melhorar seus meios de vida, condições de trabalho e segurança de renda,</p>	<p>entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações</p>	<p>- Capacitação de trabalhadores²⁰⁸</p> <p>- Emprego para todos²⁰⁹</p> <p>- Melhoria das condições de trabalho</p> <p>- Integração do vulnerável²¹⁰</p>

²⁰⁸ Integra-se também em outras abordagens dos ODS

²⁰⁹ Integra-se também em outras abordagens dos ODS

²¹⁰ A integração do vulnerável permeia outros ODS

Objetivo (ODS)	Meta Síntese (ODS)	Direito (CMDIC)	Compromissos (NAU)	Estatuto das Cidades	Abordagens
	<ul style="list-style-type: none"> - promoção de empregos que promovam a cultura e os produtos locais - políticas para o turismo sustentável; - implementação de políticas que incentivem o turismo local que gera emprego, promove a cultura e os produtos locais. - garantir a diversidade econômica; - dispor de setores de alto valor agregado; - dispor de setores de alta geração de emprego; 		<p>proteção jurídica e social, acesso a conhecimentos, bens e serviços de apoio</p> <p>- Compromissos: a) Erradicação da pobreza: promover a cultura perante a diversidade e a igualdade</p> <p>- Compromissos: b) prosperidade urbana sustentável e inclusiva e oportunidades para todos: promoção de economias urbanas dinâmicas, inclusivas e sustentáveis</p> <p>- Compromissos: b) prosperidade urbana sustentável e inclusiva e oportunidades para todos: sustentação e apoio economias urbanas de transição progressiva a uma maior produtividade mediante setores de alto valor agregado, diversificação, modernização tecnológica, pesquisa, criação de postos de trabalho de qualidade, promoção de indústrias culturais e criativas, turismo sustentável, artes cênicas e atividades de conservação do patrimônio</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Valorização e Agregação de valor a produção local e incentivo ao turismo sustentável - Promover e garantir diversidade econômica municipal - Incentivar setores de alta geração de emprego e alto valor agregado
<p>9 - Inovação e infraestrutura</p> <p>Construir infraestruturas resilientes, promover industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;</p>	<ul style="list-style-type: none"> - infraestrutura para desenvolvimento econômico e bem estar humano; - infraestrutura sustentável e resiliente; - industrialização inclusiva e sustentável; - aumento da participação da indústria no setor de emprego e no PIB; - aumentar o acesso das pequenas indústrias e outras empresas: crédito acessível e cadeias de valor - fortalecimento da pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico das indústrias (aumento do número de trabalhadores de 	<p>Direito ao trabalho (Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Atualização e a requalificação dos trabalhadores 	<p>- Compromissos: c) desenvolvimento urbano resiliente e ambientalmente sustentável:</p> <ul style="list-style-type: none"> - adoção do enfoque de cidades inteligentes: digitalização, energias e tecnologias não contaminantes, tecnologias de transporte inovadoras; - criação e manutenção de redes bem conectadas, distribuídas em espaços públicos de qualidade, abertos, seguras, inclusivas, acessíveis, verdes e destinadas para muitas finalidades 	<p>I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestrutura tecnológica, física e de serviços adequada - Industrialização inclusiva e sustentável - Pesquisa científica e inovação tecnológica

Objetivo (ODS)	Meta Síntese (ODS)	Direito (CMDU)	Compromissos (NAU)	Estatuto das Cidades	Abordagens
	pesquisa e desenvolvimento); - acesso as tecnologias de informação e comunicação				
10 – Redução das desigualdades - Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;	- Crescimento de renda da população mais pobre - Inclusão social, econômica e política de todos - Igualdade de oportunidades e redução de desigualdade nos resultados - Redução de leis, políticas e práticas discriminatórias e promoção de leis, políticas e ações de respeito	Desenvolvimento Urbano Equitativo e Sustentável (Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade) - Cidade integrada e equitativa	- O direito a cidade para todos sem discriminação. - A igualdade de direitos e oportunidades com respeito às liberdades fundamentais das pessoas. - Princípio guia: a) não deixar nada para trás: garantir igualdade de direitos e oportunidades,... - Compromissos: a) Erradicação da pobreza: políticas que promovam: a coesão social, a igualdade, a inclusão; b) prosperidade urbana sustentável e inclusiva e oportunidades para todos: participação e colaboração de todos os interessados pertinentes: governo, setor privado, sociedade civil, mulheres, organizações que representam jovens, deficientes, populações indígenas, profissionais, instituições acadêmicas, sindicatos, organizações de empregadores, associações de migrantes e associações culturais		- Ampliação da representatividade social em processos decisórios - Proteção e redução da violência contra e em minorias - Redução do número de pessoas em situação de vulnerabilidade
11 - Cidades e comunidades sustentáveis - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis ²¹¹	- aumentar as capacidades de planejamento e gestão de assentamentos urbanos participativos, integrados e sustentáveis - por meio do planejamento regional apoiar relações econômicas, sociais e ambientais.	Planejamento e Gestão da Cidade (Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade) - participação social Desenvolvimento Urbano Equitativo e Sustentável (Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade) - planejamento, regulação e gestão urbano ambiental	- Cidades e assentamentos que: b) promovem a participação social, colaboração cívica, geram um sentimento de pertence e de propriedade em todos os habitantes; ... e) cumpram suas funções territoriais mais amplamente que seus limites administrativos como impulsores do desenvolvimento urbano e territorial - Princípio guia: a) não deixar nada para trás: garantir a participação pública aumentando o acesso seguro e equitativo de todos; b) assegurar o desenvolvimento de economias urbanas sustentáveis e inclusivas: urbanização planejada, incluindo alta produtividade, competitividade e inovação, impedir a especulação do solo urbano - Mudança de paradigma: a) Reorientação na maneira de planificar, financiar, desenvolver, dirigir e gerir as cidades; c) Adotar enfoque de planejamento urbano e territorial sustentável e integrado: reativação do planejamento integrado e desenho urbano e regional de longa duração, a fim de otimizar a dimensão espacial da configuração urbana e implementar os resultados positivos da urbanização	IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:	Ampliação da capacidade do planejamento das cidades com participação social

²¹¹ Este ODS é o mais desenvolvido em termos de “Nova Agenda Urbana” e merece o desenvolvimento de outros estudos e pesquisas futuras que foquem especificamente seu conteúdo em relação as práticas municipais.

Objetivo (ODS)	Meta Síntese (ODS)	Direito (CMDC)	Compromissos (NAU)	Estatuto das Cidades	Abordagens
			<p>- Compromissos:</p> <p>b) prosperidade urbana sustentável e inclusiva e oportunidades para todos;</p> <p>- previsão da configuração urbana, da infraestrutura, do projeto dos edifícios como propulsores de custos e uso eficiente dos recursos, por meio das economias de escala e de aglomeração, encorajando a eficiência energética, energia renovável, a resiliência, a produtividade, a proteção do meio ambiente e crescimento sustentável da economia urbana; apoio aos sistemas territoriais que integram funções urbanas e rurais de modo a promover ordenação e uso sustentável dos recursos naturais da terra, desenvolvimento regional equitativo, reduzindo diferenças sociais e territoriais;</p> <p>- fomento a marcos espaciais urbanos: instrumentos de planejamento e projeto urbano que apoiem os usos sustentáveis dos recursos naturais e do solo, nível adequado de compacidade e densidade, policentrismo e usos mistos, estratégias de redução e vazios urbanos, impulsionar economias de escala e de aglomeração;</p> <p>- estratégias de desenvolvimento espacial que levem em conta a necessidade de orientar a expansão urbana, mediante a provisão de infraestrutura e serviços acessíveis e bem conectados, densidades demográficas sustentáveis, desenho compacto e integração de novos bairros na malha urbana, impedindo a expansão urbana e a marginalização</p> <p>- Compromissos:</p> <p>c) desenvolvimento urbano resiliente e ambientalmente sustentável:</p> <p>- preservação e promoção a função social e ecológica do solo;</p> <p>- apoio a prestação de bens e serviços básicos que aproveitem a proximidade de recursos evitando a utilização distante de fontes de energia, água, alimentos e materiais;</p> <p>- Planejamento e gestão do desenvolvimento espacial urbano:</p> <p>- aplicação da planificação integrada que concilia necessidades de curto prazo com resultados de longo prazo de uma economia competitiva, com qualidade de vida elevada e meio ambiente sustentável; com planos flexíveis para se adaptar a evolução das condições socioeconômicas;</p> <p>- apoio aos planos de gestão integrada do solo com cooperação policêntrica e equilibrada, incentivando e apoio mútuo entre as cidades e assentamentos humanos de diferentes escalas;</p> <p>- planificação metropolitana e entre aglomerados</p>	<p>a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;</p> <p>b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;</p> <p>c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;</p> <p>d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;</p> <p>e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;</p> <p>f) a deterioração das áreas urbanizadas;</p> <p>g) a poluição e a degradação ambiental;</p> <p>X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;</p>	

Objetivo (ODS)	Meta Síntese (ODS)	Direito (CMDC)	Compromissos (NAU)	Estatuto das Cidades	Abordagens
<p>Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento</p>	<p>- aumentar a urbanização inclusiva sustentável - acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência - até 2030 reduzir o número de mortes e pessoas afetadas por catástrofes e reduzir o número de perdas econômicas diretas causadas por catástrofes²¹²; - até 2020 aumentar o número de cidades e assentamentos com gerenciamento holístico do risco em todos os níveis.</p>	<p>Desenvolvimento Urbano Equitativo e Sustentável (Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade) - Planos, programas e projetos setoriais que incluam a segurança urbana nos espaços públicos</p>	<p>urbanos</p> <p>- Cidades e assentamentos humanos que: a) cumpram a função social da terra (principalmente na função social e ecológica da terra); ...; g) aprovelem e coloquem em prática políticas de redução de risco de desastres, reduzam a vulnerabilidade e aumentem a capacidade de resiliência das cidades e assentamentos humanos;</p> <p>- Princípio guia: a) não deixar nada para trás: a diversidade socioeconômica e cultural e a integração do espaço urbano</p> <p>- Compromissos: a) Erradicação da pobreza: - organização espacial, acessibilidade e desenho de espaços urbanos; - acesso equitativo às oportunidades e benefícios da urbanização; - medidas adequadas para pessoas que apresentem incapacidades em iguais condições com as demais (em especial nos espaços públicos, no transporte público, na habitação, na educação e serviços de saúde, na informação pública e comunicação; criação de espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade, incluindo ruas, calçadas e ciclovias, praças, calçadões, jardins, parques, que sejam zonas multifuncionais para interação social e inclusão, saúde humana e bem estar, intercâmbio econômico, expressão cultural e o diálogo entre uma ampla diversidade de povos e culturas)</p> <p>- Compromissos: b) prosperidade urbana sustentável e inclusiva e oportunidades para todos: promoção de espaços públicos seguros, integradores acessíveis, verdes, e de qualidade que fomentem o desenvolvimento social e econômico</p> <p>- Planejamento e gestão do desenvolvimento espacial urbano: - expansão urbana planejada, prioridade na renovação e adaptação de zonas urbanas, melhora de bairros marginalizados e assentamentos informais, edifícios e espaços públicos de qualidade; - planejamento urbano que facilite a mistura social e fornecimento de habitação a preços acessíveis com acessos a espaços públicos e serviços de qualidade para todos, que possuam maior segurança, facilite a interação social e intergerações; assim como</p>	<p>I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações</p> <p>V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;</p> <p>VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência</p>	<p>- Promover a função social da propriedade e da cidade</p> <p>- Promover a acessibilidade universal em todos os espaços e equipamentos de uso público</p> <p>- Ampliar a disponibilidade de espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes para todos</p> <p>- Complementariedade entre atividades urbanas e rurais</p>

²¹² As catástrofes e acidentes climáticos é tratada na ODS.13 – Mudanças climáticas

Objetivo (ODS)	Meta Síntese (ODS)	Direito (CMDC)	Compromissos (NAU)	Estatuto das Cidades	Abordagens
	<p>- até 2030 proporcionar sistemas de transporte:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Seguros; •Acessíveis; •Sustentáveis; •Preço acessível; •Ampliação do transporte público; •Especial atenção às pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres e pessoas com deficiência. 	<p>Transporte público e mobilidade urbana (Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades)</p> <p>- Garantir a todas as pessoas o direito à mobilidade e circulação na cidade através um sistema de transporte público acessível e a preços razoáveis.</p> <p>-Estimular o uso de veículos não contaminantes e estabelecer áreas reservadas aos pedestres de maneira permanente ou para certos momentos do dia</p> <p>-Remoção de barreiras arquitetônicas</p>	<p>reconheça as diversidades;</p> <ul style="list-style-type: none"> - redes bem desenhadas de ruas e outros espaços públicos: seguros, livres de delinquência e violência, acessíveis, ecológicos, de qualidade e para todos; que tenham em conta a escala humana e tenham em conta a adoção de medidas que seja possível o uso comercial ótimo de pisos térreos de edifícios, promover os mercados comerciais e locais, tanto formais quanto iniciativas informais e sem fins lucrativos da comunidade; permitir a circulação de a pé e de bicicleta, com o objetivo de melhorar a saúde e o bem estar; - melhora na capacidade de planejamento e de projeto urbano; - medidas inclusivas para segurança urbana e prevenção de violência e delinquência; - inclusão da cultura enquanto componente prioritário de planos e estratégias urbanos na aprovação de instrumentos de planejamento, incluindo planos diretores, leis de parcelamento do solo, normas de construção, etc. <p>- Cidades e assentamentos humanos que:</p> <p>f) promovam a mobilidade urbana – baseado na idade, gênero e renda – com uso eficiente de recursos e facilitem o vínculo entre pessoas, lugares, bens, serviços e oportunidades econômicas</p> <p>- Compromissos:</p> <p>b) prosperidade urbana sustentável e inclusiva e oportunidades para todos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - interação e conectividade entre zonas urbanas e rurais mediante desenvolvimento de mobilidade e transporte sustentáveis, tecnologia e redes de comunicação e infraestrutura, melhorar a produtividade e coesão social, econômica e territorial, segurança e sustentabilidade ambiental; - enfrentamento das consequências sociais, econômicas e espaciais do envelhecimento da população <p>- Planejamento e gestão do desenvolvimento espacial urbano:</p> <ul style="list-style-type: none"> - medidas para melhorar a segurança do sistema viário e integrados ao planejamento e infraestrutura; - sistema de transporte seguro, a preços acessíveis, com acessibilidade e sustentável e que leve em conta questões de idade e gênero, mediante ao apoio a: <p>a) crescimento significativo da infraestrutura de transporte público: com acessibilidade, seguros a preços acessíveis, eficientes e sustentáveis, assim como opções de transporte não motorizado;</p> <p>b) "desenvolvimento orientado ao trânsito" equitativo,</p>	<p>I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Planejamento coordenado do uso da terra com o transporte, reduzindo a necessidade de deslocamentos e evitando conflitos - Promover a mobilidade urbana eficiente, integrada entre modais, com inovação tecnológica e com conectividade entre áreas urbanas, periurbanas e rurais - Estimular o uso de veículos não contaminantes e não motorizados - Remoção de barreiras arquitetônicas e ampliação de áreas reservadas aos pedestres de maneira permanente ou temporária - Possibilitar o transporte público eficiente, seguro, inclusivo e sustentável para todos - Promover a segurança no trânsito

Objetivo (ODS)	Meta Síntese (ODS)	Direito (CMDC)	Compromissos (NAU)	Estatuto das Cidades	Abordagens
	<p>. Até 2030 garantir à todos habitação segura, adequada e a preços acessíveis; . Habitação com serviços básicos; . Regularização Fundiária</p>	<p>Direito à moradia (Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades) - Gastos com habitação sejam suportáveis de acordo com sua renda; que as habitações reúnam condições de habitabilidade; que estejam localizadas em lugar adequado e que se adaptem às características culturais. -Oferta adequada de habitação e equipamentos urbanos para todos(as) os(as) cidadãos(ãs) e estabelecer programas de subsídio e financiamento para a aquisição de terras e imóveis, de regularização fundiária e de melhoramento de bairros precários e ocupações informais -Garantir a todos os grupos vulneráveis prioridade nas leis, políticas e programas de habitação e assegurar financiamento e serviços destinados à infância e à velhice - Incluir as mulheres nos documentos de posse ou propriedade expedidos e registrados.</p>	<p>que reduza o número de deslocamentos, c) planejamento melhor e coordenado com o transporte e com o uso da terra, reduzindo as necessidades de transporte e de viagens, e melhorando a conectividade entre zonas urbanas, periurbanas e rurais; d) conceitos de logística e planejamento de transporte urbano de mercadorias que permita acesso a produtos e serviços, reduzam os efeitos sobre o meio ambiente e sobre a habitabilidade da cidade; - Adoção de mecanismos e marcos comum nos planos nacional, subnacional e local de transporte urbano e metropolitano; - Sistemas de financiamento para melhorar a infraestrutura do sistema de transporte e mobilidade com: - sistemas de transporte rápido, integrado, suficiente e adequado para pedestres e ciclistas; inovações tecnológicas nos sistemas de transporte e trânsito</p> <p>- Cidades e assentamentos humanos que: a) cumpram a função social da terra (principalmente na função social e ecológica da terra) - Princípio guia: a) não deixar nada para trás: melhorar a habitabilidade; facilitar o acesso equitativo de todos para a infraestrutura física e social e para os serviços básicos; habitação adequada e acessível; b) assegurar o desenvolvimento de economias urbanas sustentáveis e inclusivas: promover a propriedade segura da terra e gerir contradições de zonas urbanas quando existentes - Compromissos: a) Erradicação da pobreza: possibilidade de habitações acessíveis, eficientes, seguras, resilientes, bem conectadas e bem localizadas, prestando atenção especial ao fator proximidade e fortalecimento da relação espacial com o restante da malha urbana e esferas funcionais próximas - Planejamento e gestão do desenvolvimento espacial urbano: - políticas de habitação baseadas na inclusão social, eficácia econômica e proteção ambiental, com habitações em terrenos centrais com infraestrutura adequada e consolidada; - elaboração de políticas, instrumentos, mecanismos e modelos de financiamento de habitações com preço acessível e sustentáveis;</p>	<p>I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações</p> <p>XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;</p> <p>XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com</p>	<p>- Promover moradia com habitabilidade, bem localizada, servida de equipamentos e serviços, de modo acessível para todas as faixas de renda²¹³</p>

²¹³ Os serviços básicos estão distribuídos nas suas áreas específicas: de saneamento na ODS.6 ; de saúde na ODS.3; de educação na ODS.4 etc. Nesta abordagem é importante verificar a inter-relação das habitações com estes serviços.

O "Direito à moradia" é mais desenvolvido e detalhado na CMDC, assim como merece estudos e pesquisas futuras que aprofundem como vem sido cumprido nas cidades e assentamentos urbanos.

Objetivo (ODS)	Meta Síntese (ODS)	Direito (CMDC)	Compromissos (NAU)	Estatuto das Cidades	Abordagens
	<p>- reduzir impacto ambiental negativo, principalmente qualidade do ar, gestão de resíduos sólidos e outros.</p> <p>- apoio técnico e financeiro para construções sustentáveis utilizando material local.</p> <p>- salvaguardar o patrimônio cultural e natural</p>	<p>Direito ao meio ambiente sadio e sustentável (Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades)</p> <p>- Prevenção frente à contaminação e ocupação desordenada do território e das áreas de proteção ambiental</p> <p>-Respeitar o patrimônio natural, histórico, arquitetônico, cultural e artístico e promover a recuperação e revitalização das áreas degradadas e dos equipamentos urbanos</p>	<p>- habitações integradas com o entorno com educação, emprego, saúde, evitando desta forma a segregação e a exclusão;</p> <p>- aumento de recursos que previnam a formação de bairros marginais e assentamentos informais – melhorias físicas e ambientais para os existentes;</p> <p>- mecanismos de vigilância inclusivos e transparentes para reduzir o número de pessoas residentes em bairros marginais e assentamentos informais;</p> <p>- normas adequadas e executáveis para a habitação: códigos de construção, regulações, alvarás para construção, leis de uso do solo etc.;</p> <p>- programas de desenvolvimento urbano sustentáveis com estratégias centradas nas necessidades da habitação e das pessoas – prioridade a planos de habitação bem localizados</p> <p>Princípio guia: c) garantir a sustentabilidade do meio ambiente: uso sustentável da terra e dos recursos no desenvolvimento urbano</p> <p>- Planejamento e gestão do desenvolvimento espacial urbano:</p> <p>- apoio da mobilização do patrimônio cultural para desenvolvimento urbano sustentável reconhecendo sua importância como estímulo à participação e responsabilização.</p>	<p>vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;</p> <p>IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;</p> <p>XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;</p>	<p>- Reduzir impactos ambientais negativos decorrentes da urbanização</p> <p>- Recuperar o solo degradado e contaminado</p> <p>- Incentivar construções sustentáveis, resilientes e com materiais locais</p> <p>- Proteger e conservar o patrimônio histórico, cultural e artístico municipal material e imaterial</p>
<p>12 - Consumo responsável</p> <p>- Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;</p>	<p>- gestão sustentável e uso eficiente dos recursos naturais;</p> <p>- conscientização de. apoio ao desenvolvimento de capacidades científicas e tecnológicas que mudem para padrões mais sustentáveis de produção e consumo</p> <p>- aumento de reciclagem em resíduos sólidos;</p> <p>- redução da geração de resíduos – prevenção, redução, reciclagem e reuso</p>	<p>Direito ao meio ambiente sadio e sustentável (Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades)</p> <p>- Prevenção frente à contaminação e ocupação desordenada do território e das áreas de proteção ambiental, incluindo a a gestão e a reutilização dos resíduos e reciclagem</p>	<p>- Princípio guia:</p> <p>c) garantir a sustentabilidade do meio ambiente: uso sustentável da terra e dos recursos no desenvolvimento urbano</p> <p>- Compromissos:</p> <p>c) desenvolvimento urbano resiliente e ambientalmente sustentável: redução dos rejeitos – redução de uso, reutilização e reciclagem</p> <p>- Planejamento e gestão do desenvolvimento espacial urbano:</p> <p>- apoio a tomada de decisões descentralizada a fim de</p>	<p>VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;</p>	<p>Promover o uso racional e eficiente dos recursos naturais nos processos e nas atividades urbanas</p> <p>Reduzir a geração dos resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso</p>

Objetivo (ODS)	Meta Síntese (ODS)	Direito (CMDC)	Compromissos (NAU)	Estatuto das Cidades	Abordagens
	<ul style="list-style-type: none"> - práticas sustentáveis em empresas - reduzir pela metade o desperdício de alimentos per capita mundial ao longo das cadeias de produção e abastecimento - manejo ambientalmente sustentável de produtos químicos e resíduos - varejo sustentável (compromisso social do setor privado); - construções sustentáveis; - implantação do plano decenal de programas sobre produção e consumo sustentáveis: <ul style="list-style-type: none"> . educação para consumo sustentável; . compras públicas sustentáveis; . agenda ambiental na administração pública (a3p): <ul style="list-style-type: none"> uso racional dos recursos; gestão adequada dos resíduos gerados; contratações sustentáveis; qualidade de vida no trabalho; sensibilização e capacitação - práticas e compras públicas responsáveis - desenvolvimento de ferramentas para monitorar impactos do turismo sustentável - reduzir subsídios que encorajam o consumo de combustíveis fósseis exagerado 		<p>reduzir resíduos e responsabilidades ampliadas aos produtores e geradores de resíduos</p> <p>- Compromissos: c) desenvolvimento urbano resiliente e ambientalmente sustentável: fortalecimento da gestão sustentável de recursos: reduzir os dejetos, a utilização de produtos químicos perigosos</p> <p>- Compromissos: c) desenvolvimento urbano resiliente e ambientalmente sustentável: promoção de matérias primas e materiais de construção resilientes por meio de: instalações para reciclagem e recuperação de materiais (cimentos, madeiras, minerais, terra etc.) e dar preferência à utilização de materiais locais, não tóxicos, reciclados e pinturas e revestimentos sem utilização do chumbo</p> <p>- Princípio guia: c) garantir a sustentabilidade do meio ambiente: adotar estilos de vida saudáveis, modalidades de consumo e produção sustentáveis</p> <p>- Compromissos: a) Erradicação da pobreza: aproveitamento de forma sustentável o patrimônio cultural e natural, tangível e intangível</p>		<p>Promover a logística reversa em parceria com o setor privado</p> <p>Reduzir o desperdício e a perda de alimentos</p> <p>Alcançar manejo saudável de todos os produtos químicos e resíduos</p> <p>Incentivar práticas sustentáveis nas empresas</p> <p>Adotar práticas sustentáveis na gestão pública</p> <p>Promover estilos de vida saudáveis e em harmonia com a natureza</p> <p>Redução do uso de combustíveis fósseis</p>

Objetivo (ODS)	Meta Síntese (ODS)	Direito (CMDC)	Compromissos (NAU)	Estatuto das Cidades	Abordagens
<p>13 – Ação sobre a mudança global do clima - Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos</p>	<p>- informação e todas as pessoas sobre o desenvolvimento sustentável;</p> <p>- reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação ao risco;</p> <p>- integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais;</p> <p>- educar, conscientizar e capacitar pessoas e instituições para mitigar, reduzir impactos e alertar precocemente as mudanças do clima;</p> <p>Mobilização de recursos para mitigação significativos</p>	<p>Direito ao meio ambiente sadio e sustentável (Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades)</p> <p>- Prevenção frente à contaminação e ocupação desordenada do território e das áreas de proteção ambiental</p>	<p>- Cidades e assentamentos humanos que:</p> <p>g) aprovelem e coloquem em prática políticas de redução de risco de desastres, reduzam a vulnerabilidade e aumentem a capacidade de resiliência das cidades e assentamentos humanos</p> <p>- Princípio guia:</p> <p>c) garantir a sustentabilidade do meio ambiente: fortalecimento da resiliência urbana, reduzir riscos de desastres, mitigar alterações climáticas e por em prática medidas de adaptação às mudanças.</p> <p>- Compromissos:</p> <p>c) desenvolvimento urbano resiliente e ambientalmente sustentável:</p> <p>-reconhecimento que os esforços de mitigação e adaptação relacionadas com as alterações climáticas e a utilização dos recursos e ecossistemas tem um impacto direto sobre a sustentabilidade e resiliência além dos limites das áreas urbanas;</p> <p>-reconhecimento da vulnerabilidade dos habitantes às mudanças climáticas</p> <p>-gestão sustentável dos recursos naturais cidades e assentamentos humanos de uma forma que: proteja os ecossistemas urbanos e serviços ambientais, reduza as emissões de gases de efeito estufa e poluição ar; promover estratégias de redução do risco de desastres e avaliações periódicas de desastres provocados por riscos naturais e causadas por seres humanos</p> <p>- Compromissos:</p> <p>c) desenvolvimento urbano resiliente e ambientalmente sustentável:</p> <p>- fortalecimento da resiliência de cidades e assentamentos humanos: planejamento espacial e da infraestrutura, adoção de políticas que considerem idade e gênero, enfoque nos ecossistemas, redução da vulnerabilidade e dos riscos;</p> <p>- apoio a mudança de enfoque de reativo para proativo e baseado em riscos por meio do fomento a investimentos que previnam riscos e que acrescentem na resiliência;</p> <p>- ação pelos esforços em reduzir as alterações do clima;</p> <p>- apoio ao processo de planejamento da adaptação a médio e longo prazo das alterações climáticas.</p> <p>- Planejamento e gestão do desenvolvimento</p>		<p>Educação ambiental²¹⁴</p> <p>- Prevenção de riscos relacionados ao clima e catástrofes naturais</p> <p>- Redução da geração de gases efeito estufa</p>

²¹⁴ A educação ambiental permeia todos os itens, entretanto ele é inserido nesta ODS que trata das práticas cotidianas.

Objetivo (ODS)	Meta Síntese (ODS)	Direito (CMDC)	Compromissos (NAU)	Estatuto das Cidades	Abordagens
			<p>espacial urbano:</p> <ul style="list-style-type: none"> - redução de risco de desastres e adaptação às alterações climáticas e seus efeitos sobre o planejamento urbano 		
<p>14 – Vida na água²¹⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável 	<ul style="list-style-type: none"> - reduzir a poluição marinha e seus ecossistemas - regulamentar a pesca 	<p>Direito ao meio ambiente sadio e sustentável</p> <p>(Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prevenção frente à contaminação e ocupação desordenada do território e das áreas de proteção ambiental 	<p>- Cidades e assentamentos humanos que:</p> <p>h) protejam, conservem, restabeleçam e promovam seus ecossistemas, recursos hídricos, habitats naturais e sua diversidade ecológica.</p> <p>- Compromissos:</p> <p>c) desenvolvimento urbano resiliente e ambientalmente sustentável:</p> <ul style="list-style-type: none"> - atenção as cidades que possuem delta fluvial, costa e outras áreas ambientalmente vulneráveis 		
<p>15 - Vida sobre a terra</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade 	<ul style="list-style-type: none"> - assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável dos ecossistemas terrestres e de água doce; - implementar a gestão sustentável de todos os tipos de florestas, deter desmatamento e restaurar florestas degradadas; - combater desertificação, restaurar terra e solos degradados; - assegurar conservação dos ecossistemas de montanha; - reduzir a degradação de habitats naturais; - repartição justa e significativa dos benefícios derivados da utilização de recursos genéticos; - acabar com a caça ilegal e com o tráfico de espécies protegidas de fauna e flora; - promover o manejo sustentável florestal 	<p>Direito ao meio ambiente sadio e sustentável</p> <p>(Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prevenção frente à contaminação e ocupação desordenada do território e das áreas de proteção ambiental 	<p>- Cidades e assentamentos humanos que:</p> <p>h) protejam, conservem, restabeleçam e promovam seus ecossistemas, recursos hídricos, habitats naturais e sua diversidade ecológica</p> <p>- Princípio guia:</p> <p>c) garantir a sustentabilidade do meio ambiente: uso sustentável da terra e dos recursos no desenvolvimento urbano</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Proteção e recuperação dos ecossistemas terrestres
<p>16 – Paz, justiça e instituições eficazes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e 	<ul style="list-style-type: none"> - instituição eficazes, responsáveis e transparentes. - assegurar o acesso público à informação 	<p>Planejamento e Gestão da Cidade</p> <p>(Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade)</p> <ul style="list-style-type: none"> - transparência da estrutura administrativa e prestação de contas 	<p>- Mudança de paradigma:</p> <p>b) liderança dos governos nas políticas urbanas inclusivas e leis eficazes para um desenvolvimento sustentável, de maneira transparente e responsável</p> <p>- Planejamento e gestão do desenvolvimento espacial urbano:</p> <ul style="list-style-type: none"> - cumprimento de requisitos jurídicos mediante marcos de gestão sólido e inclusivo, de instituições transparentes e sustentáveis; 	<p>XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Possibilidade de acesso à informação pública para todos - Transparência de ações e de aplicação de recursos públicos - Tecnologia e modernização do setor público - Redução da corrupção e do suborno

²¹⁵ Este item não foi desenvolvido, uma vez que as cidades estudadas não são litorâneas

Objetivo (ODS)	Meta Síntese (ODS)	Direito (CMDC)	Compromissos (NAU)	Estatuto das Cidades	Abordagens
<p>construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis</p>	<p>- fazer e cumprir leis não discriminatórias</p> <p>- fortalecimento na governança global (16.8)</p> <p>- tomada de decisão responsiva, inclusiva e participativa e representativa em todos os níveis de governo</p> <p>- igualdade de acesso à justiça a todos;</p> <p>- identidade legal para todos</p> <p>- redução da corrupção e suborno</p> <p>- fortalecer instituições nacionais e locais relevantes, para a construção de capacidades em todos os níveis, para a prevenção à violência, terrorismo e crime.</p> <p>- reduzir todas as formas de violência;</p> <p>- reduzir as taxas de mortalidade;</p> <p>- acabar com a violência e exploração das crianças;</p> <p>- reduzir os fluxos financeiros de armas ilegais e combater o crime organizado</p>	<p>Liberdade e Integridade (Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade)</p> <p>- Assegurar que os direitos das pessoas não sejam violados</p> <p>Participação Política (Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade)</p> <p>- Todas as pessoas os tem direito de participação na política local</p> <p>Direito de associação, reunião, manifestação e uso democrático do espaço público urbano (Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade)</p> <p>- Todas as pessoas tem direito de associação, reunião e manifestação</p> <p>Justiça (Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade)</p> <p>Segurança pública e convivência pacífica, solidária e multicultural (Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade)</p>	<p>- Compromissos:</p> <p>a) Erradicação da pobreza: fazer realidade ao respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais</p> <p>- Cidades e assentamentos que:</p> <p>b) promovem a participação social, colaboração cívica, geram um sentimento de pertence e de propriedade em todos os habitantes</p> <p>- Princípio guia:</p> <p>a) não deixar nada para trás: garantir a participação pública aumentando o acesso seguro e equitativo de todos</p> <p>- Como fortalecimento da governança urbana na aplicação efetiva da Nova Agenda Urbana são sugeridos:</p> <p>- marcos normativos integrados ao planejamento participativo e ao desenvolvimento urbano;</p> <p>- convite aos organismos internacionais e nacionais a adesão deste documento;</p> <p>- planejamento estratégico no nível de todo o sistema;</p> <p>- e abstenção do Estado de promulgar medidas de orçamento, financiamento e comercialização que não sejam compartilhados ao compromissado neste documento</p> <p>- Governança Interfederativa</p> <p>- Princípio guia:</p> <p>a) não deixar nada para trás: promover a segurança, eliminar a discriminação e todas as formas de violência</p> <p>- Compromissos:</p> <p>a) Erradicação da pobreza: luta contra todas as formas de discriminação e violência; promoção de um entorno seguro, saudável e inclusivo nas cidades e assentamento humanos</p>	<p>XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.</p> <p>II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;</p> <p>- Governança Interfederativa (EM)</p>	<p>- Governança participativa e representativa</p> <p>- Governança Interfederativa</p> <p>- Possibilidade de acesso à justiça para todos</p> <p>- fortalecimento e promoção do capital social</p>

Objetivo (ODS)	Meta Síntese (ODS)	Direito (CMDIC)	Compromissos (NAU)	Estatuto das Cidades	Abordagens
<p>17 – Parcerias e meios de implementação - Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.</p>	<p>- planejar a arrecadação dos recursos para viabilização das metas propostas, por meio de impostos e outras receitas.</p> <p>- repasse de recursos dos países mais desenvolvidos para os menos desenvolvidos.</p> <p>- ampliar os produtos de exportação, ampliar mercados de consumo extinguindo barreiras fiscais entre países.</p> <p>- estabilidade econômica.</p> <p>- incentivar parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil.</p> <p>- ampliar e diversificar fonte de recursos.</p> <p>- desenvolver medidas do progresso do desenvolvimento sustentável que complementem o produto interno bruto [PIB] e apoiem a capacitação estatística nos países em desenvolvimento (ODS 17.19)</p> <p>- monitoramento e prestação de contas</p> <p>- capacitação para ampliar a disponibilidade de dados de alta qualidade, confiáveis, abrangentes e relevantes ao contexto nacional.</p> <p>- as pessoas com melhor condição se disponham a capacitar as pessoas com menos recurso.</p> <p>- apoio no desenvolvimento, transferência e disseminação de novas tecnologias ambientalmente corretas para toda a cidade, principalmente os bairros mais pobres</p>	<p>Obrigações e responsabilidades do Estado na promoção, proteção e implementação do direito à cidade</p> <p>Informação Pública (Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade)</p> <p>Obrigações e responsabilidades do Estado na promoção, proteção e implementação do direito à cidade</p>	<p>- Cidades e assentamentos que: e) cumpram suas funções territoriais mais amplamente que seus limites administrativos como impulsores do desenvolvimento urbano e territorial</p> <p>- Mudança de paradigma: c) Adotar enfoque de planejamento urbano e territorial sustentável e integrado: - integração de governos e cooperação das ações; - apoio aos marcos e à instrumento eficazes de financiamento, inovadores e sustentáveis que permitam reforçar as finanças municipais e os sistemas fiscais locais a fim de criar, manter e compartilhar de maneira inclusiva o valor gerado pelo desenvolvimento urbano sustentável</p> <p>- Compromissos: a) Erradicação da pobreza: fortalecimento da função de coordenação entre governos; apoio aos governos subnacionais e locais b) prosperidade urbana sustentável e inclusiva e oportunidades para todos: fortalecimento das instituições nacionais, subnacionais e locais com vista a apoiar o desenvolvimento econômico local</p> <p>- Mudança de paradigma: c) Adotar enfoque de planejamento urbano e territorial sustentável e integrado: - reforço da governança urbana, instituições fortes e mecanismos que capacitam e incluem agentes em áreas urbanas, e mecanismos de controle adequados e auditoria, que facilitam maior previsibilidade e consistência em planos de desenvolvimento urbano</p> <p>- Planejamento e gestão do desenvolvimento espacial urbano: - apoio a governos locais e interessados em inventários de terras, cadastros, mapas de risco, de valorização e registros dos preços da terra e da habitação a fim de gerar dados confiáveis</p>	<p>III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;</p> <p>XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;</p>	<p>- Formação de arranjos institucionais e administrativos</p> <p>- Mobilização de recursos necessários para atingir metas e objetivos propostos</p> <p>- Constituição de observatórios públicos e privados²¹⁶</p> <p>- Produção da informação e construção de indicadores qualitativos</p> <p>- Fortalecimento e ampliação de processos colaborativos que proporcionem oportunidades²¹⁷</p>

²¹⁶ Os observatórios e a construção de indicadores são instrumentos que facilitam a Governança emancipativa

²¹⁷ O apoio e institucionalização dos processos participativos colaboram com a Governança colaborativa

APÊNDICE 4 - Matriz relacional entre as estratégias empregadas pelos observatórios públicos de acordo com o “Estágio 3” de Governança, com as abordagens interpretativas que compõem a dimensão “Governança Participativa e Inclusiva” e seleção das variáveis de desempenho que formam o IGS (Índice de Governança Sustentável).

Quadro 32 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Possibilidade de acesso à informação pública para todos”

Abordagem interpretativa	Informação	Planejamento e gestão de políticas públicas	Mobilização da População	Extensão das capacidades de governança por meio da estrutura de interações	Conhecimento adquirido e emancipatório	Pergunta/ Indicadores
Possibilidade de acesso à informação pública para todos	<p>Acesso (Amplio, rápido e facilitado)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Por meio das plataformas dos observatórios - Produtos facilitados em relatórios, gráficos, mapas, etc. - Possibilidade de interação com mapas e gráficos conforme interesse do interlocutor 	<p>Ação</p> <p>Permanente</p> <p>Agregação da população à gestão pública (ativa)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento da população na efetividade da gestão pública e dos resultados das políticas implantadas - Possibilidade da participação dos processos de planejamento e gestão 	<p>Capital social (Organizado, de ponte e institucional)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento das ações da gestão municipal - Participação da sociedade na governança urbana 	<p>Responsabilidade de atores não governamentais (Ampla de acordo com as capacidades)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Possibilidade do acompanhamento do desempenho de resultados em relação à cidade e territórios urbanos - Visualização de boas práticas referenciais 	<p>Fonte e conteúdo (Empírico e emancipatório por meio do aprimoramento das capacidades de atores e agentes, articulação das diversas esferas públicas atualizadas com os ideais internacionais)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacitação de agentes públicos e sociedade por meio de cursos, publicações, etc. - Articulação com ideários nacionais e internacionais - Possibilidade da revisão dos processos decisórios por meio do acompanhamento de indicadores e índices 	<p>Organização da participação da comunidade</p> <p>Cronograma Encontros Locais de Reunião Horários de Reunião</p> <p>Plataforma Virtual</p> <p>Consultas informação Possibilidade opinião</p> <p>Disponibilização de Informação</p> <p>Facilidades de Acesso Transparência/ abrangência. Facilidades ao Usuário de Interpretar Informações</p>

Fonte: Autora, 2019.

Quadro 33 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Transparência de ações e de aplicação de recursos públicos”

Abordagem interpretativa	Informação	Planejamento e gestão de políticas públicas	Mobilização da População	Extensão das capacidades de governança por meio da estrutura de interações	Conhecimento adquirido e emancipatório	Pergunta/ Indicadores
Transparência de ações e de aplicação de recursos públicos	Transparência (ampla) - Compilação e organização de dados relativos aos temas propostos - Apresentação dos dados em indicadores e índices compostos e desagregados - Descrição metodológica de todas as etapas (fonte e periodicidade de dados, composição e valoração de índices, objetivos e metas a serem alcançados, etc.)	Ação Permanente Agregação da população à gestão pública (ativa) - Acompanhamento da população na efetividade da gestão pública e dos resultados das políticas implantadas - Possibilidade da participação dos processos de planejamento e gestão	Capital social (Organizado, de ponte e institucional) - Acompanhamento das ações da gestão municipal - Participação da sociedade na governança urbana	Responsabilidade de atores não governamentais (Ampla de acordo com as capacidades) - Possibilidade do acompanhamento do desempenho de resultados em relação à cidade e territórios urbanos - Visualização de boas práticas referenciais	Metas e objetivos (Holístico e integrado) - Possibilidade da visão do todo	Plataforma Virtual Consultas informação Possibilidade opinião Construção de índices e Indicadores Seleção de Indicadores Organização de Indicad. Alocação Institucional Publicização dos Atos Disponibilização de Informação Facilidades de Acesso Transparência/ abrangênc. Facilidades ao Usuário de Interpretar Informações

Fonte: Autora, 2019.

Quadro 34 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Tecnologia e modernização do setor público”

Abordagem interpretativa	Informação	Planejamento e gestão de políticas públicas	Mobilização da População	Extensão das capacidades de governança por meio da estrutura de interações	Conhecimento adquirido e emancipatório	Pergunta/ Indicadores
Tecnologia e modernização do setor público	Produção/ alimentação (Estado + iniciativa privada + sociedade) - Utilização de dados provenientes de fontes oficiais do governo - Levantamento de dados próprios - Levantamento de dados por meio de pesquisa de percepção da população - Possibilidade de alimentação de dados aberta - Dados atualizados	Ação Permanente Agregação da população à gestão pública (ativa) - Acompanhamento da população na efetividade da gestão pública e dos resultados das políticas implantadas - Possibilidade da participação dos processos de planejamento e gestão	Sinergia (Complementar e de enraizamento) - Responsabilidade compartilhada - Atuação em rede de cidades e/ou de pesquisa - Apoio de organizações com o mesmo meio fim - Parceria de mídia - Parceria financeira - Acompanhamento das ações do executivo, num processo contínuo de interação	Interações Estado/ sociedade (Gestão Democrática ou interativa) - Interação contínua e permanente por meio da plataforma dos observatórios	Determinação da Agenda (Articulação das diversas esferas públicas) - Efetividade da gestão no planejamento da ação - Cumprimento dos preceitos normativos de planejamento e gestão - De acordo com o planejamento da aplicação dos recursos públicos - Orientação e na implantação de instrumentos de planejamento e gestão com contemplação de conteúdos definidos como prioritários	Plataforma Virtual Consultas informação Possibilidade opinião Objetivos e Prioridades de Gestão Alinhados ao Desenho de Cenários Agenda Pública Determinação de Estratégias para Alcance dos Objetivos Projetos Estruturantes com Partic. Popular Construção de índices e Indicadores Seleção de Indicadores Organização de Indicad. Ação sob Resultados Acompanhamento Result. Revisão de Políticas Suficiência de Meios Quantidade de Pessoas Capacidade de Pessoas Insumos Software/ Computadores Insumos Plataformas Insumos Espaços Físicos Insumos Equipamentos

Fonte: Autora, 2019.

Quadro 35 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Redução da corrupção e do suborno”

Abordagem interpretativa	Informação	Planejamento e gestão de políticas públicas	Mobilização da População	Extensão das capacidades de governança por meio da estrutura de interações	Conhecimento adquirido e emancipatório	Pergunta/ Indicadores
Redução da corrupção e do suborno	<p>Transparência (ampla)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compilação e organização de dados relativos aos temas propostos - Apresentação dos dados em indicadores e índices compostos e desagregados - Descrição metodológica de todas as etapas (fonte e periodicidade de dados, composição e valoração de índices, objetivos e metas a serem alcançados, etc.) 	<p>Ação Permanente</p> <p>Agregação da população à gestão pública (ativa)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento da população na efetividade da gestão pública e dos resultados das políticas implantadas - Possibilidade da participação dos processos de planejamento e gestão 	<p>Capital social (Organizado, de ponte e institucional)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento das ações da gestão municipal - Participação da sociedade na governança urbana 	<p>Legitimação política (Horizontal e vertical para ações de coordenação)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acesso à informação e transparência - Acompanhamento de resultados <p>Legitimação normativa (Institucionalizada ou por meio de parcerias)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cumprimento dos princípios legais de participação e transparência 	<p>Determinação da Agenda (Articulação das diversas esferas públicas)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Efetividade da gestão no planejamento da ação - Cumprimento dos preceitos normativos de planejamento e gestão - De acordo com o planejamento da aplicação dos recursos públicos - Orientação e na implantação de instrumentos de planejamento e gestão com contemplação de conteúdos definidos como prioritários 	<p>Plataforma Virtual Consultas informação Possibilidade opinião</p> <p>Legitimidade Legal e Política de Aprovação Planejamento Participat. Aprovação Câmara Mun.</p> <p>Objetivos e Prioridades de Gestão Alinhados ao Desenho de Cenários Agenda Pública</p> <p>Conselhos Gestores Acomp. N°.Encontros Deliberativo/Consultivo Resp.Sociedade Civil</p> <p>Alteração de Políticas Públicas Legitimidade Política Legitimidade Técnica Frequência</p>

Fonte: Autora, 2019.

Quadro 36 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Governança participativa e representativa”

Abordagem interpretativa	Informação	Planejamento e gestão de políticas públicas	Mobilização da População	Extensão das capacidades de governança por meio da estrutura de interações	Conhecimento adquirido e emancipatório	Pergunta/ Indicadores
Governança participativa e representativa	<p>Produção/ alimentação (Estado + iniciativa privada + sociedade)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Utilização de dados provenientes de fontes oficiais do governo - Levantamento de dados próprios - Levantamento de dados por meio de pesquisa de percepção da população - Possibilidade de alimentação de dados aberta - Dados atualizados 	<p>Espaços de gestão democrática (Conselhos, audiências, conferências e outros quando solicitados pelo Estado; Em serviços Em redes Nas atividades cotidianas por meio: da consulta e produção de dados; da reivindicação de direitos; da responsabilidade social e territorial; dos processos decisórios; do acompanhamento da agenda pública e dos objetivos e metas)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliação dos espaços de gestão democrática também para o ambiente virtual - Ampliação das arenas de debates conforme temas afins 	<p>Adesão Representativa e responsável - Promoção da cidadania e da subjetividade</p>	<p>Aplicação da governança (Geral, setorial, territorial)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Possibilidade de participação em todas as fases do planejamento e gestão 	<p>Prioridades (Democraticamente de acordo com a análise de resultados)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prestação de conta da aplicação de recursos à sociedade de acordo com objetivos e metas 	<p>Envolvimento de Pessoas da Comunidade Nº Pessoas Envolvidas Representatividade Social</p> <p>Plataforma Virtual Consultas informação Possibilidade opinião</p> <p>Objetivos e Prioridades de Gestão Alinhados ao Desenho de Cenários Agenda Pública</p> <p>Determinação de Estratégias para Alcance dos Objetivos Projetos Estruturantes com Partic. Popular</p> <p>Ação sob Resultados Acompanhamento Result. Revisão de Políticas</p> <p>Conselhos Gestores Acomp. Nº. Encontros Deliberativo/Consultivo Resp. Sociedade Civil</p> <p>Gestão Colaborativa da Sociedade Civil OSCIP/ ONGs Instituições Sociais e Privadas</p>

Fonte: Autora, 2019.

Quadro 37 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Fortalecimento e promoção do capital social”

Abordagem interpretativa	Informação	Planejamento e gestão de políticas públicas	Mobilização da População	Extensão das capacidades de governança por meio da estrutura de interações	Conhecimento adquirido e emancipatório	Pergunta/ Indicadores
Fortalecimento e promoção do capital social	<p>Acesso (Amplio, rápido e facilitado)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Por meio das plataformas dos observatórios - Produtos facilitados em relatórios, gráficos, mapas, etc. - Possibilidade de interação com mapas e gráficos conforme interesse do interlocutor 	<p>Responsabilidade social e de atuação territorial</p> <p>Aperfeiçoamento das subjetividades éticas e de cidadania</p> <ul style="list-style-type: none"> - Visibilidade das desigualdades sociais e territoriais 	<p>Capital social (Organizado, de ponte e institucional)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento das ações da gestão municipal - Participação da sociedade na governança urbana 	<p>Responsabilidade de atores não governamentais (Ampla de acordo com as capacidades)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Possibilidade do acompanhamento do desempenho de resultados em relação à cidade e territórios urbanos - Visualização de boas práticas referenciais 	<p>Fonte e conteúdo (Empírico e emancipatório por meio do aprimoramento das capacidades de atores e agentes, articulação das diversas esferas públicas atualizadas com os ideais internacionais)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacitação de agentes públicos e sociedade por meio de cursos, publicações, etc. - Articulação com ideários nacionais e internacionais - Possibilidade da revisão dos processos decisórios por meio do acompanhamento de indicadores e índices 	<p>Fases do processo de desenvolvimento de políticas públicas com a comunidade</p> <p>Capacitação Leituras Comunitárias Consulta de Propostas Atendimento reivindicações Audiências Públicas</p> <p>Plataforma Virtual Consultas informação Possibilidade opinião</p> <p>Conselhos Gestores Acomp. Nº. Encontros Deliberativo/Consultivo Resp. Sociedade Civil</p> <p>Gestão Colaborativa da Sociedade Civil OSCIP/ONGs Instituições Sociais e Privadas</p> <p>Capacitação de Pessoas Agentes Públicos e Privados</p> <p>Motivação para Pessoas e Agentes na Adesão de Políticas Públicas Banco Boas Práticas Premiações/Certificações Auditorias Certificadas</p>

Fonte: Autora, 2019.

Quadro 38 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Ampliação da representatividade social em processos decisórios”

Abordagem interpretativa	Informação	Planejamento e gestão de políticas públicas	Mobilização da População	Extensão das capacidades de governança por meio da estrutura de interações	Conhecimento adquirido e emancipatório	Pergunta/ Indicadores
Ampliação da representatividade social em processos decisórios	Produção/alimentação (Estado + iniciativa privada + sociedade) - Utilização de dados provenientes de fontes oficiais do governo - Levantamento de dados próprios - Levantamento de dados por meio de pesquisa de percepção da população - Possibilidade de alimentação de dados aberta - Dados atualizados	Espaços de gestão democrática (Conselhos, audiências, conferências e outros quando solicitados pelo Estado; Em serviços Em redes Nas atividades cotidianas por meio: da consulta e produção de dados; da reivindicação de direitos; da responsabilidade social e territorial; dos processos decisórios; do acompanhamento da agenda pública e dos objetivos e metas) - Ampliação dos espaços de gestão democrática também para o ambiente virtual - Ampliação das arenas de debates conforme temas afins	Adesão Representativa e responsável - Promoção da cidadania e da subjetividade	Responsabilidade de atores não governamentais (Ampla de acordo com as capacidades) - Possibilidade do acompanhamento do desempenho de resultados em relação à cidade e territórios urbanos - Visualização de boas práticas referenciais	Fonte e conteúdo (Empírico e emancipatório por meio do aprimoramento das capacidades de atores e agentes, articulação das diversas esferas públicas atualizadas com os ideais internacionais) - Capacitação de agentes públicos e sociedade por meio de cursos, publicações, etc. - Articulação com ideários nacionais e internacionais - Possibilidade da revisão dos processos decisórios por meio do acompanhamento de indicadores e índices	Plataforma Virtual Consultas informação Possibilidade opinião Envolvimento de Pessoas da Comunidade Nº Pessoas Envolvidas Representatividade Social Conselhos Gestores Acomp. Nº.Encontros Deliberativo/Consultivo Resp.Sociedade Civil

Fonte: Autora, 2019.

Quadro 39 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Formação de arranjos institucionais e administrativos”

Abordagem interpretativa	Informação	Planejamento e gestão de políticas públicas	Mobilização da População	Extensão das capacidades de governança por meio da estrutura de interações	Conhecimento adquirido e emancipatório	Pergunta/ Indicadores
Formação de arranjos institucionais e administrativos	Produção/ alimentação (Estado + iniciativa privada + sociedade) - Utilização de dados provenientes de fontes oficiais do governo - Levantamento de dados próprios - Levantamento de dados por meio de pesquisa de percepção da população - Possibilidade de alimentação de dados aberta - Dados atualizados	Responsabilidade social e de atuação territorial Aperfeiçoamento das subjetividades éticas e de cidadania - Visibilidade das desigualdades sociais e territoriais	Sinergia (Complementar e de enraizamento) - Responsabilidade compartilhada - Atuação em rede de cidades e/ou de pesquisa - Apoio de organizações com o mesmo meio fim - Parceria de mídia - Parceria financeira - Acompanhamento das ações do executivo, num processo contínuo de interação	Responsabilidade de atores não governamentais (Ampla de acordo com as capacidades) - Possibilidade do acompanhamento do desempenho de resultados em relação à cidade e territórios urbanos - Visualização de boas práticas referenciais	Determinação da Agenda (Articulação das diversas esferas públicas) - Efetividade da gestão no planejamento da ação - Cumprimento dos preceitos normativos de planejamento e gestão - De acordo com o planejamento da aplicação dos recursos públicos - Orientação e na implantação de instrumentos de planejamento e gestão com contemplação de conteúdos definidos como prioritários	Objetivos e Prioridades de Gestão Alinhados ao Desenho de Cenários Agenda Pública Determinação de Estratégias para Alcance dos Objetivos Projetos Estruturantes com Partic. Popular Ação sob Resultados Acompanhamento Result. Revisão de Políticas Conteúdo de Ação Políticas/ Programas/Projetos Alocação Institucional Comprometimento gestor Clareza processos Conselho Gestor/ Fundo Municipal Atribuição de Responsabilidades No Processo de Gestão No Proc. Coordenação dos Trabalhos Articulação e Interação Secretarias e Departam. Com Sociedade Civil Rede de Cidades/ Rede de Agências Rede de Protocolos Int.

Fonte: Autora, 2019.

Quadro 40 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem Governança Interfederativa

Abordagem interpretativa	Informação	Planejamento e gestão de políticas públicas	Mobilização da População	Extensão das capacidades de governança por meio da estrutura de interações	Conhecimento adquirido e emancipatório	Pergunta/ Indicadores
Governança Interfederativa	<p>Produção/ alimentação (Estado + iniciativa privada + sociedade) - Utilização de dados provenientes de fontes oficiais do governo - Levantamento de dados próprios - Levantamento de dados por meio de pesquisa de percepção da população - Possibilidade de alimentação de dados aberta - Dados atualizados</p>	<p>Empoderamento dos agentes e atores (Reconhecimento das desigualdades sociais e ambientais dos territórios) - Exposição de dados comparativos e de indicadores valorados, onde são apresentadas as desigualdades sociais nos territórios urbanos</p>	<p>Sinergia (Complementar e de enraizamento) - Responsabilidade compartilhada - Atuação em rede de cidades e/ou de pesquisa - Apoio de organizações com o mesmo meio fim - Parceria de mídia - Parceria financeira - Acompanhamento das ações do executivo, num processo contínuo de interação</p>	<p>Legitimação normativa (Institucionalizada ou por meio de parcerias) - Cumprimento dos princípios legais de participação e transparência</p>	<p>Determinação da Agenda (Articulação das diversas esferas públicas) - Efetividade da gestão no planejamento da ação - Cumprimento dos preceitos normativos de planejamento e gestão - De acordo com o planejamento da aplicação dos recursos públicos - Orientação e na implantação de instrumentos de planejamento e gestão com contemplação de conteúdos definidos como prioritários</p>	<p>Objetivos e Prioridades de Gestão Alinhados ao Desenho de Cenários Agenda Pública Determinação de Estratégias p/ Alcance Objetivos Projetos Estruturantes com Partic. Popular Construção de índices e Indicadores Seleção Indicadores/Organização de Indicad. Ação sob Resultados Acompanhamento Result./ Revisão Políticas Conteúdo de Ação Políticas/Programas/Projetos Alocação Institucional Comprometimento gestor Clareza processos Conselho Gestor/Fundo Municipal Atribuição de Responsabilidades No Processo de Gestão No Proc. Coordenação dos Trabalhos Articulação e Interação Secretarias e Departam./ Com Sociedade Civil Rede de Cidades/Rede de Agências Rede de Protocolos Int.</p>

Fonte: Autora, 2019.

Quadro 41 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Produção de conhecimento e desenvolvimento de capacidades”

Abordagem interpretativa	Informação	Planejamento e gestão de políticas públicas	Mobilização da População	Extensão das capacidades de governança por meio da estrutura de interações	Conhecimento adquirido e emancipatório	Pergunta/ Indicadores
Produção de conhecimento e desenvolvimento de capacidades	Produção/ alimentação (Estado + iniciativa privada + sociedade) - Utilização de dados provenientes de fontes oficiais do governo - Levantamento de dados próprios - Levantamento de dados por meio de pesquisa de percepção da população - Possibilidade de alimentação de dados aberta - Dados atualizados	Empoderamento dos agentes e atores (Reconhecimento das desigualdades sociais e ambientais dos territórios) - Exposição de dados comparativos e de indicadores valorados, onde são apresentadas as desigualdades sociais nos territórios urbanos	Sinergia (Complementar e de enraizamento) - Responsabilidade compartilhada - Atuação em rede de cidades e/ou de pesquisa - Apoio de organizações com o mesmo meio fim - Parceria de mídia - Parceria financeira - Acompanhamento das ações do executivo, num processo contínuo de interação	Interações Estado/ sociedade (Gestão Democrática ou interativa) - Interação contínua e permanente por meio da plataforma dos observatórios	Fonte e conteúdo (Empírico e emancipatório por meio do aprimoramento das capacidades de atores e agentes, articulação das diversas esferas públicas atualizadas com os ideais internacionais) - Capacitação de agentes públicos e sociedade por meio de cursos, publicações, etc. - Articulação com ideários nacionais e internacionais - Possibilidade da revisão dos processos decisórios por meio do acompanhamento de indicadores e índices	Desenho de Cenários Ameaças/ Oportunidades Desigualdades Territoriais Desigualdades Sociais Construção de índices e Indicadores Seleção de Indicadores Organização de Indicad. Cooparticipação da comunidade no cumprimento de Agendas Públicas Conhecimento Colaboração Capacitação de Pessoas Agentes Públicos Agentes Privados

Fonte: Autora, 2019.

Quadro 42 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Mobilização de recursos necessários para atingir metas e objetivos propostos”

Abordagem interpretativa	Informação	Planejamento e gestão de políticas públicas	Mobilização da População	Extensão das capacidades de governança por meio da estrutura de interações	Conhecimento adquirido e emancipatório	Pergunta/ Indicadores
<p>Mobilização de recursos necessários para atingir metas e objetivos propostos</p>	<p>Organização (Indicadores e Índices, com possibilidade de variáveis desagregadas) - Organização de dados em assuntos comuns (dimensões, ou eixos temáticos, ou variáveis, ou diretivas, temas, etc.)</p>	<p>Processo decisório Autônomo e emancipado - Respaldo aos processos decisórios - Aplicação de recursos públicos de acordo com prioridades</p>	<p>Sinergia (Complementar e de enraizamento) - Responsabilidade compartilhada - Atuação em rede de cidades e/ou de pesquisa - Apoio de organizações com o mesmo meio fim - Parceria de mídia - Parceria financeira - Acompanhamento das ações do executivo, num processo contínuo de interação</p>	<p>Legitimação normativa (Institucionalizada ou por meio de parcerias) - Cumprimento dos princípios legais de participação e transparência</p>	<p>Prioridades (Democraticamente de acordo com a análise de resultados) - Prestação de conta da aplicação de recursos à sociedade de acordo com objetivos e metas</p>	<p>Objetivos e Prioridades de Gestão Alinhados ao Desenho de Cenários Agenda Pública</p> <p>Determinação de Estratégias para Alcance dos Objetivos Projetos Estruturantes com Partic. Popular</p> <p>Ação sob Resultados Acompanhamento Result. Revisão de Políticas</p> <p>Previsão Orçamentária Cofres Públicos Fundo Municipal Contrapartidas Multas PPPs</p> <p>Cooparticipação da comunidade no cumprimento de Agendas Públicas Conhecimento Colaboração</p>

Fonte: Autora, 2019.

Quadro 43 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Constituição de observatórios públicos e privados”

Abordagem interpretativa	Informação	Planejamento e gestão de políticas públicas	Mobilização da População	Extensão das capacidades de governança por meio da estrutura de interações	Conhecimento adquirido e emancipatório	Pergunta/ Indicadores
Constituição de observatórios públicos e privados	<p>Acesso (Amplio, rápido e facilitado)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Por meio das plataformas dos observatórios - Produtos facilitados em relatórios, gráficos, mapas, etc. - Possibilidade de interação com mapas e gráficos conforme interesse do interlocutor 	<p>Temporalidade (Temporalidade)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento das séries temporais 	<p>Sinergia (Complementar e de enraizamento)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Responsabilidade compartilhada - Atuação em rede de cidades e/ou de pesquisa - Apoio de organizações com o mesmo meio fim - Parceria de mídia - Parceria financeira - Acompanhamento das ações do executivo, num processo contínuo de interação 	<p>Interações Estado/sociedade (Gestão Democrática ou interativa)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Interação contínua e permanente por meio da plataforma dos observatórios 	<p>Fonte e conteúdo (Empírico e emancipatório por meio do aprimoramento das capacidades de atores e agentes, articulação das diversas esferas públicas atualizadas com os ideais internacionais)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacitação de agentes públicos e sociedade por meio de cursos, publicações, etc. - Articulação com ideários nacionais e internacionais - Possibilidade da revisão dos processos decisórios por meio do acompanhamento de indicadores e índices 	<p>Processos Interativos Desempenhados pelo Observatório ou Plataforma de Informação</p> <p>Interação com Pessoas Interação c/ Instituições Interação outros Observ.</p>

Fonte: Autora, 2019.

Quadro 44 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Produção da informação e construção de indicadores qualitativos”

Abordagem interpretativa	Informação	Planejamento e gestão de políticas públicas	Mobilização da População	Extensão das capacidades de governança por meio da estrutura de interações	Conhecimento adquirido e emancipatório	Pergunta/ Indicadores
Produção da informação e construção de indicadores qualitativos	<p>Organização (Indicadores e Índices, com possibilidade de variáveis desagregadas) - Organização de dados em assuntos comuns (dimensões, ou eixos temáticos, ou variáveis, ou diretivas, temas, etc.)</p>	<p>Planejamento (Cooperativo, auto-reflexivo, com previsão de contingências, com definição de prioridades e objetivos para a agenda pública e vinculado ao processo de gestão) - Acompanhamento dos resultados das políticas públicas por meio dos índices e indicadores - Formação de agendas públicas - Acompanhamento das desigualdades territoriais na definição de prioridades - Definição de objetivos e metas</p>	<p>Capital social (Organizado, de ponte e institucional) - Acompanhamento das ações da gestão municipal - Participação da sociedade na governança urbana</p>	<p>Legitimação política (Horizontal e vertical para ações de coordenação) - Acesso à informação e transparência - Acompanhamento de resultados</p>	<p>Fonte e conteúdo (Empírico e emancipatório por meio do aprimoramento das capacidades de atores e agentes, articulação das diversas esferas públicas atualizadas com os ideais internacionais) - Capacitação de agentes públicos e sociedade por meio de cursos, publicações, etc. - Articulação com ideários nacionais e internacionais - Possibilidade da revisão dos processos decisórios por meio do acompanhamento de indicadores e índices</p>	<p>Construção de índices e Indicadores Seleção de Indicadores Organização de Indicad.</p> <p>Existência de Observatórios Urbanos Locais Públicos/ Privados/ Mistos Níveis de Atuação</p> <p>Acompanhamento dos Resultados das Políticas Públicas Alimentação e Atualização Dados Periodicidade Alimentação/Atualização Prod. Índices e Indicadores Resultados Comparativos Análise dos Resultados</p> <p>Produção de Conhecimentos e Desenvolvimento de Pessoas Divulgação Mídia Divulg. Eventos Internos/ Externos Produção Manuais Produção Vídeos / Catálogos Produção Encarte Leis/ Livros</p>

Fonte: Autora, 2019.

Quadro 45 Indicadores do IGS a partir da Matriz relacional entre as “Abordagens Interpretativas” da Dimensão de Sustentabilidade 6 “Governança participativa e inclusiva” com as estratégias para o alcance do “Estágio 3” de Governança, a partir da abordagem “Fortalecimento e ampliação de processos colaborativos que proporcionem oportunidades”

Abordagem interpretativa	Informação	Planejamento e gestão de políticas públicas	Mobilização da População	Extensão das capacidades de governança por meio da estrutura de interações	Conhecimento adquirido e emancipatório	Pergunta/ Indicadores
Fortalecimento e ampliação de processos colaborativos que proporcionem oportunidades	<p>Transparência (ampla)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compilação e organização de dados relativos aos temas propostos - Apresentação dos dados em indicadores e índices compostos e desagregados - Descrição metodológica de todas as etapas (fonte e periodicidade de dados, composição e valoração de índices, objetivos e metas a serem alcançados, etc.) 	<p>Envolvimento das pessoas (em rede)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Em rede - Por meio de parcerias 	<p>Capital social (Organizado, de ponte e institucional)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento das ações da gestão municipal - Participação da sociedade na governança urbana 	<p>Interações Estado/sociedade (Gestão Democrática ou interativa)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Interação contínua e permanente por meio da plataforma dos observatórios 	<p>Metas e objetivos (Holístico e integrado)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Possibilidade da visão do todo 	<p>Determinação de Estratégias para Alcance dos Objetivos Projetos Estruturantes com Partic. Popular</p> <p>Gestão Colaborativa da Sociedade Civil OSCIP ONGs Instituições Sociais Instituições Privadas</p> <p>Coparticipação da comunidade no cumprimento de Agendas Públicas Conhecimento Colaboração</p> <p>Atribuição de Responsabilidades No Processo de Gestão No Proc.Coordenação dos Trabalhos</p>

Fonte: Autora, 2019.

APÊNDICE 5 - Questionário de indicadores e processos de avaliação da capacidade de gestão pública sustentável, inovação social e governança: o caso do município de Catanduva-SP

QUESTIONÁRIO

INDICADORES E PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE GESTÃO PÚBLICA SUSTENTÁVEL, INOVAÇÃO SOCIAL E GOVERNANÇA: O CASO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA-SP

Este questionário é um elemento importante para a elaboração de Tese de Doutorado, pré-requisito para a conclusão do Programa de Pós Graduação em Engenharia Urbana da UFSCar-Universidade Federal de São Carlos, que tem como objeto de estudo um levantamento, diagnóstico de relações de Fixos e Fluxos da Capacidade de Gestão Pública Sustentável da cidade de Catanduva e a proposição de um Instrumento de Avaliação de Desempenho e Sustentabilidade da Capacidade de Gestão Pública, Inovação Social e Governança dos Municípios brasileiros, tendo como Objeto de Estudo a cidade de Catanduva -SP. O objetivo é propor uma ferramenta e instrumento de gestão pública, inovação social e governança participativa com a criação de um IGPS-Indicador de Gestão Pública Sustentável.

O questionário que segue pretende que sejam avaliados os processos de desenvolvimento, implantação e gestão do Plano Diretor e de políticas públicas - planos, programas, instrumentos e projetos que envolvem intervenções físico-territoriais, em especial no que diz respeito ao parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.

1.SÓCIO ECONÔMICO

1.1.Função que ocupa no Processo de Gestão Pública Participativa			
<input type="checkbox"/>	Setor público	<input type="checkbox"/>	Movimentos populares
<input type="checkbox"/>	Sindicatos	<input type="checkbox"/>	Empresários
<input type="checkbox"/>	Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa	<input type="checkbox"/>	ONG
1.2. Há quanto tempo você reside no Município			
<input type="checkbox"/>	Menos de 1 ano	<input type="checkbox"/>	Entre 1 e 5 anos
<input type="checkbox"/>	Mais de 5 anos		
1.3. Perfil dos Respondentes: Idade, Sexo, Raça, Educação, Setor profissional, Ocupação, Renda, Estado Civil, No. Residentes, Meio Transporte, Bairro onde reside, Distância residência trabalho			
<input type="checkbox"/>	Menos que 30 anos	<input type="checkbox"/>	Entre 30 e 50
<input type="checkbox"/>	Mais de 50 anos		
<input type="checkbox"/>	Masculino	<input type="checkbox"/>	Feminino
<input type="checkbox"/>	Branco	<input type="checkbox"/>	Preto
<input type="checkbox"/>	Amarela	<input type="checkbox"/>	Parda
<input type="checkbox"/>	Indígena		
<input type="checkbox"/>	Primário	<input type="checkbox"/>	Secundário
<input type="checkbox"/>	Superior		
<input type="checkbox"/>	Comercio	<input type="checkbox"/>	Serviços
<input type="checkbox"/>	Industria	<input type="checkbox"/>	Agricultura
<input type="checkbox"/>	Ensino	<input type="checkbox"/>	Serviço Público
<input type="checkbox"/>	Sem Registro	<input type="checkbox"/>	Autônomo
<input type="checkbox"/>	Desempregado		
<input type="checkbox"/>	Até 3 SM	<input type="checkbox"/>	Entre 3 e 6 SM
<input type="checkbox"/>	Mais de 6 SM		
<input type="checkbox"/>	Casado(a)	<input type="checkbox"/>	Separado(a)
<input type="checkbox"/>	Divorciado(a)		
<input type="checkbox"/>	Até 2 pessoas	<input type="checkbox"/>	Entre 2 e 4 pessoas
<input type="checkbox"/>	Mais de 4 pessoas		
<input type="checkbox"/>	Carro	<input type="checkbox"/>	Ônibus
<input type="checkbox"/>	Moto	<input type="checkbox"/>	Bicicleta
<input type="checkbox"/>	Pé		
<input type="checkbox"/>	Até 10 quadras	<input type="checkbox"/>	Mais de 10 a quadras
<input type="checkbox"/>	Outra cidade		
1.4 Qual a avaliação sobre a Convivência com o Processo de Gestão			
Convivência Gestores	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Não se aplica	
Atividades Coletivas	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Não se aplica	
Organização Comunitária	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Não se aplica	
Frequência Reuniões	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Não se aplica	
Respeito as Regras	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	Não se aplica	

2. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE DESEMPENHO, INOVAÇÃO E GOVERNANÇA DA GESTÃO PÚBLICA

Responda estas questões pensando no processo de participação da gestão pública como um todo.

Preencha os campos com (X)

2.1. Participação Social no Desenvolvimento de Políticas Públicas							
2.1.1. Organização da participação da comunidade							
Cronograma Encontros	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
Locais de Reunião	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
Horários de Reunião	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
2.1.2. Fases do processo de desenvolvimento de políticas públicas com a comunidade							
Capacitação	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
Leituras Comunitárias	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
Consulta de Propostas	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
Atendimento reivindicações	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
Audiências Públicas	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
2.1.3. Plataforma Virtual							
Consultas informação	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
Possibilidade opinião	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
2.1.4. Envolvimento de Pessoas da Comunidade							
No. Pessoas Envolvidas	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
Representatividade Social	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
2.1.5. Legitimidade Legal e Política de Aprovação							
Planejamento Participat.	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
Aprovação Câmara Mun.	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
2.2. Estratégias de Desenvolvimento com Participação Popular							
2.2.1. Desenho de Cenários							
Ameaças/ Oportunidades	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
Desigualdades Territoriais	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
Desigualdades Sociais	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
2.2.2. Objetivos e Prioridades de Gestão Alinhados ao Desenho de Cenários							
Agenda Pública	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
2.2.3. Determinação de Estratégias para Alcance dos Objetivos							
Projetos Estruturantes com Partic. Popular	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
2.2.4. Construção de índices e Indicadores							
Seleção de Indicadores	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
Organização de Indicad.	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
2.2.5. Ação sob Resultados							
Acompanhamento Result.	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
Revisão de Políticas	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
2.2.6. Conteúdo de Ação							
Políticas	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
Programas	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
Projetos	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
2.3. Gestão de Políticas Públicas Urbanas (Programas) com Participação Social							
2.3.1. Alocação Institucional							
Comprometimento gestor	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
Clareza processos	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
Conselho Gestor	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
Fundo Municipal	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
Publicização dos Atos	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	
2.3.2. Suficiência de Meios							
Quantidade de Pessoas	<input type="checkbox"/> Muito Bom	<input type="checkbox"/> Bom	<input type="checkbox"/> Regular	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Muito Ruim	<input type="checkbox"/> Não se aplica	

Capacidade de Pessoas	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Insumos Software	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Insumos Computadores	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Insumos Plataformas	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Insumos Espaços Físicos	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Insumos Equipamentos	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Controle Público Privado	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
2.3.3. Conselhos Gestores												
Acomp. Nº. Encontros	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Deliberativo/Consultivo	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Resp. Sociedade Civil	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
2.3.4. Previsão Orçamentária												
Cofres Públicos	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Fundo Municipal	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Contrapartidas	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Multas	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
PPPs	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
2.3.5. Alteração de Políticas Públicas												
Legitimidade Política	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Legitimidade Técnica	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Frequência	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
2.4. Processos Interativos de Gestão												
2.4.1. Gestão Colaborativa da Sociedade Civil												
OSCIP	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
ONGs	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Instituições Sociais	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Instituições Privadas	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
2.4.2. Cooparticipação da comunidade no cumprimento de Agendas Públicas												
Conhecimento	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Colaboração	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
2.4.3. Capacitação de Pessoas												
Agentes Públicos	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Agentes Privados	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
2.4.4. Atribuição de Responsabilidades												
No Processo de Gestão	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
No Proc Coordenação dos Trabalhos	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
2.4.5. Articulação e Interação												
Secretarias e Departam.	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Com Sociedade Civil	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Rede de Cidades	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Rede de Agências	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Rede de Protocolos Int.	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
2.5. Produção de Conteúdos/Capacidades para Internet e Observatórios Urbanos Locais (UnHabitat)												
2.5.1. Existência de Observatórios Urbanos Locais												
Públicos	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Privados	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Mistos	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Níveis de Atuação	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
2.5.2. Acompanhamento dos Resultados das Políticas Públicas												
Alimentação e Atualização Dados	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Periodicidade de Alimentação/Atualização	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica

Prod. Índices e Indicadores	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Resultados Comparativos	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Análise dos Resultados	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
2.5.3. Disponibilização de Informação												
Facilidades de Acesso	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Transparência/ abrangênc.	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Facilidades ao Usuário de Interpretar Informações	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
2.5.4. Processos Interativos Desempenhados pelo Observatório ou Plataforma de Informação												
Interação com Pessoas	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Interação c/ Instituições	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Interação outros Observ.	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
2.5.5. Produção de Conhecimentos e Desenvolvimento de Pessoas												
Divulgação Mídia	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Divulg. Eventos Internos	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Divulg. Eventos Externos	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Produção Manuais	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Produção Vídeos	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Produção Catálogos	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Produção Encarte Leis	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Produção Livros	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
2.5.6. Motivação para Pessoas e Agentes na Adesão de Políticas Públicas												
Banco Boas Práticas	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Premiações	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Certificações	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica
Auditorias Certificadas	<input type="checkbox"/>	Muito Bom	<input type="checkbox"/>	Bom	<input type="checkbox"/>	Regular	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Muito Ruim	<input type="checkbox"/>	Não se aplica

APENDICE 6 - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O Sr. (a) está sendo convidado (a) como voluntário (a) a participar da pesquisa para a elaboração de Tese de Doutorado, pré-requisito para a conclusão do Programa de Pós Graduação em Engenharia Urbana da UFSCar-Universidade Federal de São Carlos, que tem como objeto de estudo um levantamento, diagnóstico de relações de Fixos e Fluxos da Capacidade de Gestão Pública Sustentável da cidade de Catanduva e a proposição de um Instrumento de Avaliação de Desempenho e Sustentabilidade da Capacidade de Gestão Pública, Inovação Social e Governança dos Municípios brasileiros, tendo como Objeto de Estudo a cidade de Catanduva -SP. O objetivo é propor uma ferramenta e instrumento de gestão pública, inovação social e governança participativa com a criação de um IGPS-Indicador de Gestão Pública Sustentável.

O Sr. (a) foi selecionado(a) por fazer parte de um dos grupos dispostos no Regimento da 6ª Conferência Nacional das Cidades, o qual foi adotado como critério para selecionar o público alvo participante desta pesquisa. São eles: I - gestores, administradores públicos e legislativos; II - movimentos populares; III - trabalhadores, por suas entidades sindicais; IV - empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano; V - entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais, e; VI – Organizações Não Governamentais com atuação na área do Desenvolvimento Urbano.

Para esta pesquisa é preciso que responda a um questionário com perguntas estruturadas fechadas com foco na governança urbana de Catanduva, principalmente no que diz respeito ao Plano Diretor Municipal e outras políticas públicas que tratam do espaço físico-territorial municipal. As respostas serão tabuladas e analisadas junto a documentos levantados pela pesquisadora para as conclusões finais.

A princípio não há risco em responder estas perguntas. A pesquisadora irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo.

Para participar desta pesquisa o senhor(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. O Sr. (a) será esclarecido (a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendido pela pesquisadora.

Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão.

O (A) Sr (a) não será identificado em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma cópia será arquivada pelo pesquisador responsável, no Centro LOCAL DO ESTUDO e a outra será fornecida a você.

Eu, _____, portador do documento de Identidade _____ fui informado (a) dos objetivos da pesquisa para Tese de Doutorado que a pesquisadora Maria Cristina Pinheiro Machado Sanches apresentará ao Programa de Pós Graduação em Engenharia Urbana da UFSCar-Universidade Federal de São Carlos, de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

Declaro que concordo em participar dessa pesquisa. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada à oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Catanduva, _____ de _____ de 2017 .

Nome Assinatura testemunha Data

Em caso de dúvidas você poderá entrar em contato com a pesquisadora: Maria Cristina Pinheiro Machado Sanches, telefone e WhatsApp (17) 99752-8515, Email: mcristinapmsanches@terra.com.br

APENDICE 7 – Situação dos Loteamentos em Catanduva no ano de 2005, de acordo com a análise de processos administrativos

Em 2005 existiam loteamentos aprovados previamente na Prefeitura e que, algumas vezes, conseguiram com isso inclusive aprovar seus projetos no GRAPROHAB. Esses loteamentos tiveram critérios mínimos revistos e esperavam uma adequação urbanística por parte dos loteadores. São eles:

- Jardim Santa Luzia – Próximo ao Residencial Esplanada com as características descritas no item anterior;
- Frente ao Residencial Acapulco – a avenida prevista em estudos do sistema viário foi considerada como área institucional e totalmente desprezada como sistema viário no projeto do loteamento. A avenida de entrada da cidade (Avenida Virginio Mastrocola) não é considerada como uma via importante e, portanto, com maiores dimensões. A área verde está totalmente em APP (Área de Preservação Permanente). Ou seja, o loteamento de fato não teria nem área institucional, nem área verde de uso público. Ainda, as ruas se encontram concebidas perpendicularmente às curvas de nível, sem previsão de um sistema de drenagem urbana. O tamanho de algumas quadras é maior do que o permitido.
- Distrito V – Loteamento industrial e comercial promovido pela própria prefeitura. Apesar de não ter sido aprovado, o total dos lotes foi doado a particulares, sem critérios claros. Os lotes são muito pequenos para fins industriais (180,00 m²), portanto, dependendo da firma beneficiada, a área doada chega a ser igual à meia quadra, ou mesmo uma quadra inteira. Esta prática, se concretizada, coloca um dispendioso sistema viário, porque o conjunto de lotes recebido pela mesma empresa possui duas, três ou mesmo quatro faces de frente às vias públicas. Por outro lado, as vias possuem dimensionamento inadequado para trânsito de caminhões, sendo a caixa viária igual a 8,00 metros.
- Parque José Cury – este loteamento está inclusive implantado com algumas benfeitorias (Ex.: asfalto, ligações de esgoto e água, caixa d'água) e demarcação de quadras e lotes. A área verde está em APP (Área de preservação Permanente), existem minas d'água não consideradas e já asfaltadas, a Avenida Dona Engrácia – importante eixo viário municipal – é considerada como via comum, as ruas se encontram concebidas perpendicularmente às curvas de nível, carente de um sistema efetivo de drenagem urbana, existem quadras maiores do que permitido em lei e área institucional menor do que 125 m².

- Jardim das Oliveiras – loteamento de chácaras clandestino, cujo Ministério Público está exigindo a sua aprovação. A certidão expedida acusava que estava enquadrado na legislação vigente. Porém, não havia qualquer área verde ou área institucional. As quadras eram maiores do que exigido em lei e o percentual referente ao sistema viário era insuficiente. A infraestrutura é precária e não atende às condições mínimas. O loteador, devido à pressão do Ministério Público, apresenta boa vontade para efetivar a regularização, tendo mesmo recomprado áreas para satisfazer percentuais mínimos de área públicas exigidas em lei.

Loteamentos Aprovados e com Problemas Urbanísticos

- Loteamento Granville II – Houve uma retificação no curso d'água que tangencia este loteamento. Com isso, a área remanescente foi reduzida e a área verde projetada, assim como alguns lotes desapareceram. A Prefeitura foi declarada corresponsável na regularização do loteamento. O projeto está sendo refeito na Secretaria de Planejamento;
- Distrito IV (Parque Industrial Pedro Luis Boso) – loteamento promovido pela Prefeitura, tangencial à Rodovia Washigton Luiz, relativamente distante da malha urbana consolidada, com o total de lotes inteiramente doados, implantado, com infraestrutura incompleta e não aprovado em nenhuma instância de poder. A área não estava totalmente registrada como propriedade da Prefeitura Municipal. Além disso, a concepção urbanística não cumpria exigências mínimas contidas em lei. Apesar dessa situação, já há funcionamento de várias firmas (inclusive com construções que possuem habite-se expedido pela Prefeitura) e uma pressão imensa destas pessoas que já investiram na área, uma vez que a CETESB não estava expedindo as licenças de funcionamento nas empresas ali instaladas. Recentemente, foi adequada a legislação municipal do uso desta área à legislação industrial relativa a áreas industriais, o que permitiu a expedição de licenciamento da CETESB. A questão fundiária está sendo solucionada pela Secretaria Jurídica, a Secretaria de Planejamento adequou o projeto urbanístico às exigências legais e as demais secretarias envolvidas estão desenvolvendo os projetos complementares para assim que possível proceder a aprovação no GRAPROHAB e executar as benfeitorias faltantes. Falta, ainda, arborização.

- Conjunto Habitacional Theodoro Rosa Filho – aprovado, inclusive pelo GRAPROHAB, está praticamente todo ocupado, tem infraestrutura mínima (asfalto, guias, sarjetas e iluminação). Porém, esse loteamento possui problemas na sua implantação, os lotes comerciais não podem ser encontrados. A prefeitura deve contratar ou efetuar o serviço de topografia para comprovar o fato e entrar judicialmente, acionando o loteador a regularizar o loteamento, apesar deste já ter sido notificado. Por fim, falta arborização.

Loteamentos recentes aprovados e infraestrutura incompleta

- Cidade Jardim – loteamento com um número muito grande de lotes. O loteador executa a infraestrutura demoradamente, conforme ele, de acordo com os lotes que são vendidos. Porém, há diversas reclamações dos adquirentes de lotes em relação às benfeitorias existentes. Sendo assim, a infraestrutura está inteiramente incompleta – sistemas de água, esgoto, drenagem, energia elétrica, abertura de vias, demarcação de lotes, arborização, placas indicativas de vias. O cronograma de obras venceu há muito tempo. Foi, portanto, firmado um TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) entre loteador e Prefeitura determinando novo prazo para execução da infraestrutura, este termo expirou em 2002. O Ministério Público vem pressionando continuamente para que a Prefeitura tome alguma providência em relação ao assunto. Além disso, a Secretaria Jurídica moveu um processo judicial que, provavelmente, vai resultar num sequestro das parcelas pagas pelos adquirentes de lotes. Ainda, o loteador executou pavimentação asfáltica em algumas vias para vender melhor seus lotes e esta se encontra deteriorada. No mais, falta arborização.
- Agudo Romão II – o loteador pede o “termo de recebimento” do loteamento pela Prefeitura. Porém, existem algumas benfeitorias a serem executadas, como, por exemplo: melhorar o sistema de micro drenagem, arborizar novamente a área, remover edificação pertencente ao loteador que está no meio da via e arrumar a pavimentação asfáltica nas vias existentes que se encontram deterioradas.
- Monte Líbano – falta o sistema de micro-drenagem urbana, a arborização dos loteamentos e as placas indicativas de vias. Ainda, falta arborização.
- Residencial Sebastião Moraes – falta galeria de água pluvial e o loteamento é cercado por alambrado. Além disso, falta arborização.

- Glória V – O loteamento foi aprovado sem considerar que na área existia um antigo lixão, colocando, portanto, em risco a saúde pública. Uma vez descoberto em sondagem que vários lotes possuíam presença de lixo, o projeto não foi substituído. Apesar de que os lotes atingidos pelo antigo lixão, na Quadra “F” terem sua titularidade em nome da Prefeitura Municipal, os lotes atingidos na Quadra “C” estão em posse de particulares. Existe trecho da rede de abastecimento de água que passa pela área atingida pelo antigo lixão, podendo esta ser contaminada. A rede coletora de esgoto e ramais não foram completamente executados. A rede de esgoto não foi interligada ao sistema sanitário municipal. O engenheiro elétrico não se pronuncia nos processos quanto à rede de energia elétrica. Por fim, a arborização não está completa.
- Glória VI – falta tratamento de esgoto e arborização.
- Jardim Pedro Borgonovi – faltam duas pontes de concreto armado ou equivalente, além de arborização.
- Jardim Moreschi – falta recapeamento asfáltico e arborização.
- Residencial Isabela – pavimentação asfáltica existente precária, falta sistema de micro-drenagem urbana, arborização e placas indicativas de via.
- Jardim Juliatti de Carvalho – Falta arborização urbana.
- Distrito Industrial Antônio Zácara – promovido pela Prefeitura. Falta aterro, sistema de micro-drenagem urbana e rede de esgoto. Totalmente doado a empresas. Algumas não construíram e alegam a falta de infraestrutura como principal motivo.
- Distrito Industrial III (Giordano Mestrinelli) – Ausência de asfalto em algumas vias e, onde esta pavimentação foi executada, está deficiente. Totalmente doado a empresas. Algumas não construíram e alegam a falta de infraestrutura como principal motivo.
- Conjunto Habitacional Carlos Alberto Magalhães 1 e 2 – área verde desafetada. Servidões de passagem invadidas e algumas desafetadas (nem todos os lotes possuem acesso para a rua).
- Júlia Caparroz - Falta arborização.
- Pólo Industrial Raul de Carvalho - Falta arborização.
- Morada dos Pássaros - Falta arborização.

- Eldorado – também chamado de desfavelamento. Nas vias não pavimentadas, falta sistema de drenagem de águas pluviais. Falta arborização.
- Pachá - Falta arborização.
- Pedro Boso - Falta arborização.

Loteamentos Irregulares em processo de regularização

- Conjunto Habitacional Nair de Freitas e João Righini – promovido pela Prefeitura em área verde desafetada do loteamento Jardim Alpino. Sua regularização está sendo efetuada por consultoria contratada por meio de convênio firmado pelo CDHU.

Loteamentos Irregulares

- Rua Areia – loteamento promovido pela Prefeitura, mas não regularizado. A ocupação ocorreu de maneira diferente do projeto e com densidade elevada.
- Zé Povão II (“Alpininho”) - loteamento promovido pela Prefeitura, mas não regularizado. A ocupação ocorreu de maneira diferente do projeto, sem respeito às áreas públicas e com densidade elevada. É atingida pela futura marginal da Rodovia Washigton Luiz.

Loteamentos Clandestinos

- Vila São Luiz – Muito antigo e não existe proprietário. As ruas previstas no projeto de loteamento não existem mais. Deve ser regularizado pela Prefeitura.
- Loteamento Estevam (prolongamento da Vila São Jorge) – não há área verde ou institucional.
- Vila Pellizon – loteamento aprovado e não averbado.

Prosseguindo, por sorte, a procura no desenvolvimento de novos loteamentos na cidade era pequena, conforme relatório, apenas duas novas propostas estavam em processo de análise.

Consulta de Loteamentos

A consulta para novos loteamentos é localizada principalmente em duas regiões da cidade:

- após a Rodovia Washigton Luiz, entre o Conjunto Residencial Pedro Monteleone e o Jardim dos Coqueiros, normalmente são loteamentos voltados para pessoas de alto padrão aquisitivo. Os interessados em promover estes loteamentos demonstram afinidade na aprovação de empreendimentos em cidades maiores e parecem não se importar em dotar o loteamento de toda a infraestrutura exigida. Ainda, eles pretendem construir condomínios fechados;
- após a Rodovia Comendador Pedro Monteleone (Rodovia da Laranja), em localização próxima do Jardim Imperial e Residencial Esplanada, de padrão popular. Os loteamentos são de grande dimensão, com ruas estreitas e não apresentam exigências percentuais urbanísticas mínimas.

APENDICE 8 – Histórico de alterações do Plano Diretor de Catanduva até o ano de 2018.

Quadro 46 Análise da normatização que altera o Plano Diretor Original – LC 0355/ 2006

Ato legal	Autoria	Objeto	Observações
DM 4992/2007	Executivo Municipal Prefeito: Afonso Macchione Neto	REGULAMENTA o ART. 130 DA LEI COMPLEMENTAR 0355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2.006, QUE TRATA DO DIREITO DE SUPERFICIE EM RELAÇÃO AS ÁREAS PÚBLICAS INVADIDAS PELOS PARTICULARES.	<ul style="list-style-type: none"> - Trata de regulamentação sobre o direito de superfície - O Município sofria de constantes invasões sobre áreas públicas, sobretudo sobre vias e principalmente nas esquinas - As áreas públicas eram alienadas sem muito critério por meio de "investidura" incidindo em danos para o espaço público e mobilidade urbana - A regulamentação do decreto prevê uma multa anual de 10% sobre o valor venal do imóvel até a situação ser revertida ao estado original aprovado em Cartório - Provavelmente nunca foi utilizada – desgaste público, dificuldade e desinteresse de gestão, cultura consolidada de invadir e regulamentar a partir de baixos custos para o erário, situação regulamentada posteriormente na lei de regularização de edificações
LC 359/2007	Legislativo Municipal Vereador Marcos Crippa	DISPÕE SOBRE A NOVA REDAÇÃO DO INCISO X DO ART. 192 E ACRESCENTA ITEM EM "OBSERVAÇÕES" NO TÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 0355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2006 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	<ul style="list-style-type: none"> - Anexa enquanto empreendimentos de impacto no inciso X, Art. 192, além de casas de prostituição, os motéis, auto-cines e drive-in - Como observações exige uma distância mínima de 4km de áreas residenciais, templos religiosos, loteamentos, chácaras, hospitais, casas de saúde e estabelecimento de ensino; sendo que devem ter uma distância mínima de 10km dos trevos de acesso à cidade - Foi julgada inconstitucional 4 anos mais tarde pela ADIN nº0077486-81.2011.8.26.0000 - Motivos morais ou lobby de empresários? - DM 6026/2011 – suspende a eficácia da Lei
LC 369/2007	Legislativo Municipal Vereador Luís Pereira	ALTERA A REDAÇÃO DO INCISO VI, DO ART. 209, ART. 217 E A TABELA 05 DO INCISO XIII, DO ART. 249 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 0355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2006 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	<ul style="list-style-type: none"> - Acrescenta na redação do Art. 209, na definição de desdobro, permitindo que ocorra para fracionamento de terreno em duas partes com área mínima de 125m² e frente mínima de 5 m, se referenciando a LF 6766/79. - Nisto é alterado o Art. 217 onde era previsto uma frente mínima de 8 metros, passa a ser de 5 metros, acrescentando que pode ser diferente ao se tratar de urbanização específica ou conjuntos habitacionais de interesse social. - Altera-se também a Tabela 05, anexa, reduzindo o tamanho do lote para 125m² e sua frente para 5 m nas MZ de Aproveitamento Urbano e de Qualificação Urbana. - DM 5870/2011 – suspende a eficácia da lei - Foi julgada inconstitucional 4 anos mais tarde, em 2011, pela ADIN nº 0068444-08.2011.8.26.0000
LC 373/2007	Legislativo Municipal Vereador Luís	ALTERA A TABELA 04, QUE TRATA O INCISO XII, DO ART. 249, DA LEI COMPLEMENTAR	<ul style="list-style-type: none"> - Permite S.1 nas Zonas Predominantemente Residencial - Retirada a permissão para uso industrial nos loteamentos existentes na MZ de Restrição Urbana - Foi julgada inconstitucional 4 anos mais tarde pela ADIN nº 157.903-0/2-00

Ato legal	Autoria	Objeto	Observações
	Pereira	Nº 0355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2006 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	
LC 402/2007	Executivo Municipal Prefeito: Afonso Macchione Neto	ACRESCENTA INCISO VII, AO ARTIGO 188, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 0355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2.006 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	- Acrescenta a recém criada Secretaria Municipal de Trânsito na Comissão de Aprovação do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Catanduva
LC 481/2009	Executivo Municipal Prefeito: Afonso Macchione Neto	DÁ NOVA REDAÇÃO E ACRESCENTA INCISOS AO ART. 188, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 0355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2.006	- Corrige que a Secretaria Municipal de Saneamento Básico passa a ser uma autarquia: Superintendência de Água e Esgoto de Catanduva e a recém-criada Secretaria Municipal de Meio Ambiente - obs.: pede a LC 0355/2006 que o representante da Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Catanduva esteja inscrito junto ao CREA. O CAU foi criado em 15 de dezembro de 2015.
DM 5630/2010.	Executivo Municipal Prefeito: Afonso Macchione Neto	DISPÕE SOBRE O REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO URBANO (CMDU)	- Foi alterado pelo DM 7158/2017
DM 5655/2010.	Executivo Municipal Prefeito: Afonso Macchione Neto	REGULAMENTA ARTIGOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 0008, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1.994, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 0355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2.006, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 0532, DE 25 DE MAIO DE 2.010, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	- Regulamenta: o Código de Obras (1994); Plano Diretor (2006); Lei de Regularização de Imóveis Clandestinos ou Irregulares (2010) - Questões abordadas são práticas que esclarecem dúvidas encontradas constantemente no setor de controle urbanístico, tais como: demolição, reforma, rebaixamento de guias, acessibilidade, terrenos de esquina, recuos, vagas de estacionamento e investiduras.
DM 5746/2010.	Executivo Municipal Prefeito: Afonso Macchione Neto	REGULAMENTA ARTIGOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 0008, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1.994, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 0355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2.006, DA LEI COMPLEMENTAR Nº	- Regulamenta: o Código de Obras (1994); Plano Diretor (2006); Lei de Regularização de Imóveis Clandestinos ou Irregulares (2010) - Regulamenta sobre o permeável e o semipermeável - Aplicabilidade da lei em relação à data de cadastramento do imóvel na Prefeitura, apesar deste ainda não estar regularizado - Supressão de vagas de estacionamento, etc. - Até certo ponto complementa e detalha o DM 5655/2010

Ato legal	Autoria	Objeto	Observações
		0532, DE 25 DE MAIO DE 2.010 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	
LC 582/2011	Executivo Municipal Prefeito: Afonso Macchione Neto	DÁ NOVA REDAÇÃO À DISPOSITIVOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 0355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2.006	<ul style="list-style-type: none"> - Revoga o §4º do Art. 147 sobre o CMDU, principalmente a pedido da então Secretária do Meio Ambiente que passa a ter seu próprio conselho e também por ser instituído o Conselho de Habitação. Este exigido pelo Ministério das Cidades, com composição específica normatizada para repasse de fundos, e diferente da composição de membros do CMDU. - Neste mesmo sentido, altera o item IX do Art. 152, retirando as multas ambientais que passam a compor o Fundo Municipal de Meio Ambiente.
LC 637/2012	Legislativo Municipal Vereador Marcos Crippa	ALTERA A TABELA 4 - USOS PERMITIDOS E EXCEÇÕES CONFORME O MACROZONEAMENTO ESTABELECIDO - DE QUE TRTA O INCISO XII, DO ART. 249, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 0355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2.006, NO QUE SE REFERE AO SEU CONTROLE DE OCUPAÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	<ul style="list-style-type: none"> - Final da segunda gestão Macchione - Lei aprovada em 24 de setembro - A presente autora não era mais Secretária Municipal - Altera os usos na MZ de Controle de Ocupação liberando o C.3 e o S.4 e proibindo qualquer tipo de comércio e serviço nos bairros Jardim dos Coqueiros I e II. - Esta proibição se deve em véspera de eleições pelos moradores destes bairros de chácaras, principalmente daqueles que possuem influência política. Grande atividade de locação e de construção de salão de eventos. - Apesar da distorção do PD esta lei não sofreu Adin
LC 650/2013	Legislativo Municipal Vereador Marquinhos Ferreira	DISPÕE SOBRE A INCLUSÃO DA RUA RIO CLARO E RUA ICEM, INCLUINDO-AS NA MACROZONA DE APROVEITAMENTO URBANO DESCRITO NA LEI COMPLEMENTAR Nº 0355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2.006, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	<ul style="list-style-type: none"> - Norma revogada por consolidação - Nesta lei determina que a Rua Icém e a Rua Rio Claro passariam a fazer parte da MZ de Aproveitamento Urbano. - Estranho que este território da cidade, conservadoramente constituído pela classe média e alta, já fazia parte da MZ de Aproveitamento Urbano, o que demonstra desconhecimento do PD. - Entretanto o que interessa nesta lei é a proibição de qualquer outro tipo de comércio (não fala sobre serviços) do que aqueles existentes. - Provavelmente se trata de pressão de moradores locais
LC 652/2013	Executivo Municipal Prefeito: Geraldo Antonio Vinholi	DISPÕE SOBRE A INCLUSÃO DO TRECHO SITUADO ENTRE A AV. ORLANDO ZANCANER, RUA OLINDA E RUA PIRANGI, NA MACROZONA DE APROVEITAMENTO URBANO, DESCRITO NA LEI COMPLEMENTAR Nº 0355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2.006, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	<ul style="list-style-type: none"> - Não sofreu alterações ou Adin - O trecho que esta LC incluiu como MZ Aproveitamento Urbano se trata de uma única quadra que já fazia parte desta MZ. Entretanto era uma Zona Predominantemente Residencial, o que a lei não se refere. - Desconhecimento de Lei. - Provavelmente a pressão era para que houvesse a instalação de comércio.

Ato legal	Autoria	Objeto	Observações
LC 653/2013	Executivo Municipal Prefeito: Geraldo Antonio Vinholi	DISPÕE SOBRE A INCLUSÃO DO TRECHO COMPREENDIDO DA RUA DESCALVADO ENTRE A RUA JOÁ E AV. ENGENHEIRO JOSÉ NELSON MACHADO; E RUA JOÁ ENTRE A RUA DESCALVADO E RUA CUIABÁ, NA MACROZONA DE APROVEITAMENTO URBANO, DESCRITO NA LEI COMPLEMENTAR Nº 0355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2.006, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	<ul style="list-style-type: none"> - Não sofreu alterações ou Adin - O trecho que esta LC incluiu como MZ Aproveitamento Urbano se trata de uma única quadra que já fazia parte desta MZ. Entretanto era uma Zona Predominantemente Residencial, o que a lei não se refere. - Desconhecimento de Lei. - Provavelmente a pressão era para que houvesse a instalação de comércio.
LC 657/2013	Executivo Municipal Prefeito: Geraldo Antonio Vinholi	INSTITUI NO MUNICÍPIO O “PROGRAMA ESPECIAL MINHA CASA MINHA VIDA”, OS PROGRAMAS DO CDHU E TODOS OS OUTROS PROGRAMAS DE INCENTIVO À HABITAÇÃO POPULAR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	<ul style="list-style-type: none"> - Cria-se a “Comissão Especial de Incentivo à Habitação Popular - CEIHab” - Isenta tributos como: ITBI, IPTU até o “habite-se” e entrega de unidades habitacionais, ISSQN - Isenta o pagamento de taxas, protocolos e emolumentos - Reduz área mínima dos lotes para 160m² e aumenta tamanho de quadras para 200m (diferente do estabelecido no PD) - libera a doação de áreas de interesse social - isenta a caução para infraestrutura em novos loteamentos
LC 658/2013 LC 663/2013	Executivo Municipal Prefeito: Geraldo Antonio Vinholi Executivo Municipal Prefeito: Geraldo Antonio Vinholi	ALTERA A REDAÇÃO DO ARTIGO 12, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 0355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2.006, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. PROMOVE ALTERAÇÕES NOS MAPAS QUE ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	<ul style="list-style-type: none"> - Não sofreu alterações ou Adin - Suprime os § 1º e 2º do Art. 12 que tratam sobre habitação de interesse social. - O Primeiro Parágrafo previa que caso as habitações fossem construídas com recursos exclusivamente municipais a área mínima da habitação deveria ser de 70 m² - o Segundo Parágrafo previa que esta disposição não se aplicava para a regularização fundiária - Não sofreu alterações ou Adin - Mudanças estruturais – alteram as áreas previstas como restrição urbana - Os mapas desta lei são ilegíveis e não são disponibilizados em qualquer outro lugar - Cria uma ZEIS 3 inexistente no PD original, pois é em área sem infraestrutura urbana e localizada na MZ de Restrição Urbana para Conjunto Habitacional promovido pela Prefeitura, através do Programa Federal Minha Casa Minha Vida. - Para a alteração desta Lei não foi consultado o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social - O PD de 2006 previa: ZEIS 2 para novas habitações em vazios urbanos com infraestrutura e ZEIS 1 para regularização fundiária - Altera MZ de Restrição Urbana para MZ de Qualificação Urbana para novos loteamentos. - Amplia os corredores Lindeiros de Indústria, Comércio e Serviço para o Parque Residencial Cidade Jardim e para a Rodovia José Frias Garcia - Incorpora as alterações das Zonas Predominantemente Residenciais (de forma precária, como já

Ato legal	Autoria	Objeto	Observações
			<p>explicado antes) já previstas nas LC 652 e 653/2013 e acrescenta a alteração localizada de área entre Avenida Orlando Zancaner, Rua Olinda e Rua Pirangi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suprime áreas de proteção ambiental – ZEPRA e é específica nesta supressão para a propriedade João Miguel Calil, situada entre Parque Glória 5 e Parque Glória 6, entre a Avenida Palmares, Rua Miranorte e prolongamento da Rua Novo Mundo, as quais de acordo com a lei passariam a ser MZ de Qualificação Urbana.
LC 678/2013	Legislativo Municipal Vereador Luís Pereira Sancionada pelo executivo Prefeito: Geraldo Antonio Vinholi	DÁ NOVA REDAÇÃO AO INCISO VI, DO ARTIGO 209, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 0355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2.006, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	<ul style="list-style-type: none"> - Mesmos dispositivos da LC 369/2007 julgada inconstitucional em 2011 pela ADIN nº 0068444-08.2011.8.26.0000 - Trata do desdobro em terrenos de 125 m² e frente mínima de 5 m.
Lei nº 5.427/2013	Executivo Municipal Prefeito: Geraldo Antonio Vinholi	ALTERA A REDAÇÃO DO ART. 1º, DA LEI Nº 3.531, DE 11 DE MAIO DE 1999 QUE ESTABELECE NOVA DEMARCAÇÃO PERIMÉTRICA DA ZONA URBANA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	<ul style="list-style-type: none"> - Lei descritiva das coordenadas do perímetro urbano a partir da alteração com a criação da ZEIS.3 para o novo conjunto habitacional.
Portaria Municipal nº 54.955, de 20 de janeiro de 2014	Portaria executivo Prefeito: Geraldo Antonio Vinholi	DISCIPLINA A TRAMITAÇÃO NO ÂMBITO DA PREFEITURA MUNICIPAL E SUAS RESPECTIVAS SECRETARIAS DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE LOTEAMENTOS OU CONJUNTOS HABITACIONAIS URBANOS, BEM COMO NOMEIA COMISSÃO DE ANÁLISE DOS MESMOS E DÁ OUTRA PROVIDÊNCIAS	<ul style="list-style-type: none"> - Não faz menção a disposições constantes no Plano Diretor (que é uma Lei Complementar) - Em nenhum momento relaciona o nome correto da Comissão de Aprovação do Parcelamento Uso e Ocupação do Solo estabelecida no Art. 7º do Plano Diretor; - Em nenhum momento cita o EIV e o CMDU; - Obriga os processos protocolados para novos loteamentos e Conjuntos Habitacionais a serem enviados, <u>de imediato</u>, ao Gabinete do Prefeito Municipal; - A composição da Comissão (sem nome) desta portaria no Art. 2º é diferente daquela do Plano Diretor: Gestor de Gabinete, Secretário Municipal de Negócios Jurídicos e Secretário Municipal de Planejamento; - Estende esta norma também aos processos em tramitação.
LC 706/2014	Executivo Municipal Prefeito: Geraldo Antonio Vinholi	ALTERA A REDAÇÃO DE ARTIGOS, ALTERA TABELA E MAPAS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 0355, DE	<ul style="list-style-type: none"> - Norma revogada integralmente pelo DM 7180/2017. - Acrescenta ao poder público proceder a regularização fundiária não apenas na ZEIS 1, como também nas Áreas de Especial Qualificação Urbana. De quem é o interesse, beneficia particulares que não possuem dificuldades financeiras?

Ato legal	Autoria	Objeto	Observações
		26 DE DEZEMBRO DE 2.006, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	<p>- Acrescenta a ZEIS 3 junto a ZEIS 2</p> <p>- Mapas ilegíveis e não veiculados em outra mídia, como, por exemplo, no site da Prefeitura</p> <p>- Altera, no Art. 76 ampliam a localização das ZEIS 2 e 3 para além da MZ de Aproveitamento Urbano, também a MZ de Qualificação Urbana</p> <p>- Acrescenta no Art. 86 como áreas especiais aquelas de propriedade da Prefeitura e que não estejam afetadas a algum uso específico.</p> <p>- Nisto altera no Art. 215 que trata sobre áreas doadas à Prefeitura quando do parcelamento do solo, os 5% que eram doados para HIS para que sejam áreas dominiais. Ainda neste artigo permite ao loteador que caso não haja interesse em doar esta área no loteamento, que esta pode ser doada em outro lugar, desde que dentro do perímetro urbano e que não possua restrição urbanística. Não se refere a possível diferença de valores. Na norma original só poderia ser alterada a localização da área doada, caso fosse na MZ de Aproveitamento Urbano, que possui infraestrutura consolidada.</p> <p>- No Art. 213 reduz de 600 m² para 360 m² o lote mínimo na MZ de Controle da Ocupação Urbana</p> <p>- Altera os Mapas 1 e 2 do PD, sobre Macrozonas, Zonas e Áreas Especiais. Mapas ilegíveis. Alterações assim descritas, consolidando muitas vezes aquelas feitas pela LC 678/2013:</p> <p>1 – ZEIS 3, atrás do bairro Imperial;</p> <p>2 – MZ de Qualificação Urbana próxima aos bairros Cidade Jardim, Alto da Boa Vista e Rodovia José Frias Garcia;</p> <p>3 - Corredor Lindeiro de Indústria, Comércio e Serviço para 100 m na Rodovia Washington Luis, Residencial Cidade Jardim e para a Rodovia José Frias Garcia, conforme LC 663/2013</p> <p>4 – MZ de Aproveitamento Urbano, retirando Zonas Predominantemente Residenciais, conforme já havia sido determinado nas LC 652, 653 e 663 de 2013</p> <p>5 – Exclusão da ZEPRA próximo aos bairros Glória 5 e Glória 6, já prevista na LC 663/2013</p> <p>6 – Ampliação da área industrial para 300m de ambos os lados da Rodovia Washington Luis e Pedro Monteleone. Descrição estranha na lei, porque por um lado descreve a metragem, e por outro fala que até o limite do perímetro urbano</p> <p>7 – Alteração de uso e ampliação de área industrial para 200 m nas rodovias Alberto Lahoz de Carvalho (direção cidade de Novais), Rodovia Vicente Sanches (direção cidade de Tabapuã) e Rodovia Chafic Saab (direção cidade de Elisiário), em ambos os lados, e, na Rodovia Cezário José de Castilho (direção cidade de Itajobi), apenas do lado esquerdo no sentido Catanduva/Itajobi.</p> <p>8 – Alteração da área industrial da antiga indústria Novelli;</p> <p>10 – Alteração da área industrial da indústria Salamanca;</p> <p>11 – Numa confusão de termos altera a MZ de Qualificação Urbana, chamando-a de Área de Qualificação Urbana, para Área Especial de Qualificação Urbana nos bairros: Jardim Santa Paula; Jardim Imperial; Jardim Pedro Monteleone e Vila Bela e as áreas situadas entre as Rodovias: Alberto Lahoz de Carvalho até o limite da Rodovia José Fernandes que dá acesso a Usina Cerradinho; Rodovia Vicente Sanches até a Rodovia Washington Luiz e Rodovia Cezário José de Castilho até Rodovia Washington Luiz e perímetro urbano.</p> <p>Ou seja, eles não entenderam o PD original.</p>

Ato legal	Autoria	Objeto	Observações
			- Acrescenta uma Tabela 5 que não se encontra anexada na Lei.
Lei nº 5.569/2014	Executivo Municipal Prefeito: Geraldo Antonio Vinholi	ALTERA A REDAÇÃO DO ART. 1º, DA LEI Nº 5.427, DE 24 DE JUNHO DE 2013 QUE ESTABELECE NOVA DEMARCAÇÃO PERIMÉTRICA DA ZONA URBANA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	- Lei descritiva das coordenadas do perímetro urbano, corrige a lei anterior de 2013.
LC 746/2015	Executivo Municipal Prefeito: Geraldo Antonio Vinholi	ACRESCENTA PARÁGRAFO ÚNICO AO ARTIGO 217, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 0355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2.006 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - PLANO DIRETOR	- Norma sem alteração posterior - Acrescenta Parágrafo Único que os lotes aprovados anteriormente à Lei do PD e submetidos ao desdobro podem ter área mínima de 125 m² e frente mínima de 5 m. O Artigo original previa frente mínima de 8 m.
LC 759/2015	Executivo Municipal Prefeito: Geraldo Antonio Vinholi	DISPÕE SOBRE A INCLUSÃO DA AVENIDA DANIEL SOUBHIA EM SEU TRECHO COMPREENDIDO ENTRE A RUA MATO GROSSO ATÉ A RUA FLORESTA AZUL NA MACROZONA DE APROVEITAMENTO URBANO, DESCRITA NA LEI COMPLEMENTAR Nº 0355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2.006 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	- Norma revogada integralmente pelo(a) DM 7161/2017 - Em face da ADIN Nº 2100618-26.2017.8.26.0000 - Coloca na MZ de Aproveitamento Urbano, que já é, mas sem a menção da Zona Predominantemente Residencial, área entre a Avenida Daniel Soubhia em seu trecho compreendido entre a Rua Mato Grosso até a Rua Floresta Azul.
LC 849/2016	Executivo Municipal Prefeito: Geraldo Antonio Vinholi	DISPÕE SOBRE A AMPLIAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO E ALTERA MAPAS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 0355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2.006 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - PROLONGAMENTO DA AVENIDA PALMARES, MARGEM ESQUERDA E DIREITA, APÓS O PARQUE	- Norma revogada integralmente pelo(a) DM 7162/2017. - Em face da ADIN Nº 2100609-64.2017.8.26.0000 - Área perigosa para ampliação, pois é em direção ao aterro sanitário

Ato legal	Autoria	Objeto	Observações
		GLÓRIA VI.	
LC 851/2016	Executivo Municipal Prefeito: Geraldo Antonio Vinholi	DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO DE MAPAS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 0355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2.006 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - RUA PIRANGI, RUA OLINDA, AVENIDA DEPUTADO ORLANDO ZANCANER E RUA 24 DE FEVEREIRO	<ul style="list-style-type: none"> - Norma revogada integralmente pelo(a) DM 7163/2017 - Em face da ADIN Nº 2100637-32.2017.8.26.0000 - Agora a Lei é mais clara alterando de Zona Predominantemente Residencial para Macrozona de Aproveitamento Urbano os seguintes trechos: <ul style="list-style-type: none"> I – Rua Pirangi – entre a Av. Dep. Orlando Zancaner e Rua Olinda; II – Rua Olinda – entre Rua Pirangi e Rua Ceará; III - Av. Dep. Orlando Zancaner – entre Rua Ceará e Rua Pirangi; IV – Rua 24 de Fevereiro – entre Rua Lins e Rua Uchoa
LC 865/2016	Executivo Municipal Prefeito: Geraldo Antonio Vinholi	DISPÕE SOBRE A AMPLIAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO E ALTERA MAPAS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 0355, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2.006 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	<ul style="list-style-type: none"> - Norma revogada integralmente pelo(a) DM 7160/2017 - Em face da ADIN Nº 2100628-70.2017.8.26.000 - Se referencia a Mapa, mas este não segue na lei - Não há registro desta Lei no Portal da Câmara - Propõe a ampliação do Perímetro como MZ de Aproveitamento Urbano em área ainda nem existente, ferindo o conceito que o PD estabelece para esta MZ: áreas onde a infraestrutura já está estabelecida e necessita ser adensada - A ampliação seria a margem direita da Rodovia Washington Luis, do lado direito da pista, após o bairro José Olímpio Gonçalves – que seria o Nova Catanduva I

Fonte: Prefeitura Municipal de Catanduva, interpretado pela Autora, 2019.