



AGENDA 2030 NA CIDADE DE SÃO PAULO: UM ESTUDO SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Felipe Costa, Fundação Instituto de Administração (FIA), felipecos@gmail.com
Luciana Lima, Fundação Instituto de Administração (FIA), luzilleslima@gmail.com
Diego de Melo Conti, PUC-Campinas, diegoconti.prof@gmail.com
Maurício Lamano Ferreira, Centro Universitário Adventista, mauecologia@yahoo.com.br

Resumo

Em 2015, a ONU definiu, através da Agenda 2030, os objetivos e metas que devem ser alcançados para o desenvolvimento sustentável. Entretanto, existem uma série de desafios para sua bem-sucedida implementação, um dos quais é a municipalização de seus objetivos. Nesse âmbito, a governança participativa pode ser uma ferramenta importante na coordenação entre os diversos agentes atuantes no município (poder público, setor privado, sociedade civil.) Este trabalho tem por objetivo analisar se os mecanismos de governança participativa disponíveis na cidade de São Paulo (estado de SP) são capazes de contribuir para o atingimento dos ODS no município. Para isso, traçou-se um histórico do desenvolvimento sustentável na cidade, e buscaram-se casos nacionais e internacionais de aplicação da governança participativa. Paralelo a isso, entrevistou-se alguns dos membros da Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável de São Paulo, e comparou-se seus relatos com as experiências coletadas na literatura. Concluiu-se que, apesar de ser uma ação promissora e de vanguarda, ainda não é possível afirmar se a Comissão Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) trará avanços tangíveis para a municipalização da agenda.

Palavras-chave: Sustentabilidade, Governança participativa, Agenda 2030, Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável.

1. Introdução

As grandes cidades, como São Paulo, desempenham papel fundamental para o desenvolvimento sustentável. Seja pela incorporação de ações na gestão pública impactarem em larga escala a população, seja pelo exemplo que exercem na política econômica-social do país, como pelo diálogo com demais cidades do mundo. Além disso, o grande aglomerado urbano tem o poder de engajar e influenciar pessoas para a sustentabilidade (Conti et al., 2019), pelas atividades desempenhadas e a infraestrutura necessária para convivência que demandam grande quantidade de recursos naturais.



Na cidade de São Paulo, a qualidade do planejamento e mensuração das ações tomadas em prol do desenvolvimento sustentável tem acompanhado a própria formação dessa pauta na agenda mundial (Torres et al., 2022). A gestão socioambiental na cidade vem evoluindo desde a criação da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente em 1994 (GTI PCS/ODS Prefeitura de São Paulo, 2020). A partir do Programa de Metas 2017-2020, cuja versão preliminar foi publicada em março de 2017, a Agenda 2030 e os ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) foram considerados prioritários no planejamento governamental do município. A cidade tornou-se referência mundial na municipalização da Agenda com a criação de uma comissão para o monitoramento da implementação do plano de gestão 2030 (GTI PCS/ODS Prefeitura de São Paulo, 2020).

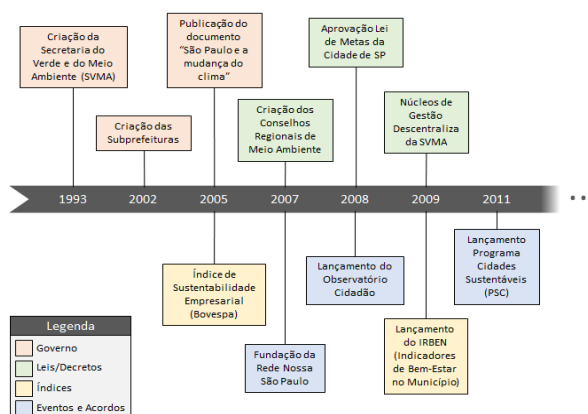
Partindo da premissa de que o conceito da governança diz respeito à capacidade de articulação e cooperação entre diferentes partes interessadas para a discussão de temas de interesse mútuo (Conti et al., 2019), é possível inferir o potencial que a governança tem, de maneira participativa, na coordenação de esforços entre diversos agentes sociais para o atingimento das metas da Agenda 2030 em suas respectivas localidades – ou seja, em nível municipal.

Considerando que São Paulo é o maior município do país em população e renda, sua importância na discussão dos temas relacionados ao desenvolvimento sustentável no Brasil e a complexidade na articulação entre os diversos agentes sociais no município (Torres et al, 2022), o presente estudo teve como objetivo analisar se os mecanismos de governança participativa disponíveis no município de São Paulo em 2021, em especial a Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030, foram capazes de contribuir com a gestão pública no atingimento das metas dos ODS.

2. A construção participativa da Agenda 2030 na cidade de São Paulo

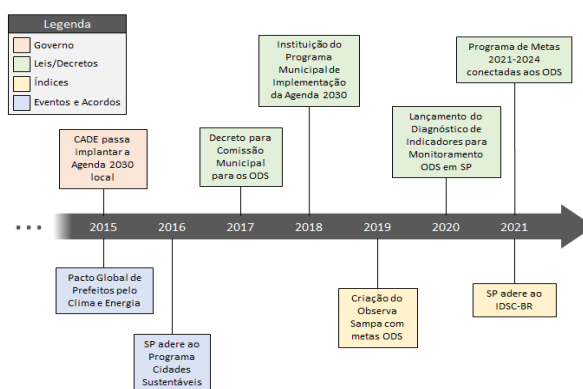
A trajetória do desenvolvimento sustentável na cidade de São Paulo, a partir da criação da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) em 1993 (figura 1), foi marcada pelo processo de descentralização da Agenda e inclusão de diversos atores até a Comissão Municipal para ODS para Monitoramento ODS em SP, em 2020 (figura 2).

Figura 1: Linha do tempo das políticas de sustentabilidade no município de São Paulo (1993-2011)



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Figura 2: Linha do tempo das políticas de sustentabilidade no município de São Paulo (2015-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Em 2002, a prefeitura iniciou o processo de descentralização do poder municipal com a criação das 32 subprefeituras e com a promoção, em 2003, do seminário “Agenda 21 e Sustentabilidade da Cidade de São Paulo”.

Em 2009, por meio da lei 14.887, foram criados os Conselhos Regionais de Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Cultura de Paz (CADES), formados tanto por membros do poder público quanto da sociedade civil. Em 2015, o CADES Regional passou a adotar a Agenda 2030 como diretriz de suas ações, evoluindo da “Agenda 21 Local” para a adoção local das ODS.

[...] passa pela nossa competência em travar uma luta contínua para efetivar processos participativos que integrem governos comprometidos com a transformação ao lado da sociedade civil, no sentido da construção conjunta de políticas públicas inclusivas e adequadas às necessidades do conjunto da população. (CONSELHOS REGIONAIS DE MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E CULTURA DA PAZ, 2011, p. 3)



Em 2014 tem início o Processo de Revisão Participativa do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PL 688/13), elaborado considerando as recomendações construídas a partir da Agenda 2030, em ampla participação da sociedade, contando com mais de 114 audiências públicas com o objetivo de direcionar ações para o desenvolvimento planejado da cidade, de forma a atender as demandas coletivas da população.

Em 2016, o Programa Cidades Sustentáveis (PCS) lança a Plataforma e Carta de Compromisso do Programa, comprometendo-se, entre outras ações, a criar a Comissão Municipal para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Programa de Metas. A partir desse compromisso é criado o GTI (Grupo de Trabalho Intersetorial) para implantar os ODS na cidade de São Paulo.

Em 2017, os ODS são contemplados no Programa de Metas 2017-2020¹, institucionalizando-as como instrumento de planejamento e gestão. Assim, São Paulo passa a ser referência mundial na municipalização dos objetivos da ONU para a sustentabilidade. Da mesma forma, os ODS foram vinculados ao Plano Plurianual (PPA) e à Revisão Programática do Programa de Metas 2019-2020.

Em 2018, a cidade aderiu à Agenda 2030 por meio da Lei Municipal nº 16.817, estabelecendo-a como diretriz das políticas públicas de São Paulo. Como resultado foi criada em 2019 (com posse em 2020) a Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável (Comissão Municipal ODS) para criação do “Programa Municipal de Implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas”. Somados a oito órgãos públicos municipais, entre titulares e suplentes, foram selecionados 16 organizações da sociedade civil, sendo 8 titulares e 8 suplentes, distribuídas em 3 segmentos da sociedade: regional, iniciativa privada e instituições de ensino, através de edital de Seleção Pública de Representantes da Sociedade Civil, com alcance do mínimo obrigatório de 50% de mulheres.

A governança da Comissão Municipal ODS foi compartilhada pelas Secretarias Municipais de Relações Internacionais (Presidência), Governo Municipal (Diretoria Executiva) e Verde e Meio Ambiente (Secretaria Executiva).

A Comissão Municipal ODS estabeleceu a divisão dos trabalhos em 7 Câmaras Temáticas: 1) Temáticas sociais, 2) Temáticas educacionais, 3) Temáticas urbanas, 4) Temáticas econômicas, 5) Temáticas de saúde e bem-estar, 6) Temáticas ambientais, e 7) Temáticas de Fortalecimento Institucional. Cada Câmara Temática ficou responsável por propor a municipalização do conjunto de metas que lhe foi atribuído, assim como o quadro de indicadores para o seu monitoramento (Comissão Municipal ODS, 2021, p. 7).

Dois documentos pautaram as reflexões do Grupo de Trabalho Intersetorial para a Agenda Municipal 2030 (GTI PCS/ODS), sendo o primeiro o “Relatório de localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na cidade de São Paulo” (Prefeitura de São Paulo, 2020), financiado pela União de Cidades Ibero-americanas (UCCI), com objetivo de avançar

¹ Mais detalhes sobre o programa em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/programa_de_metas_20172020/. Acesso em: 01 de agosto de 2021



na localização dos ODS na cidade. O segundo, publicado após um ano de trabalho pelo GTI PCS/ODS, foi o “Diagnóstico de indicadores para monitoramento ODS em São Paulo” (Prefeitura de São Paulo, 2020), que atuou na coleta de informações e indicadores para monitoramento dos ODS na Prefeitura.

2.1. Participação local: discussões críticas

A literatura discute como o poder da participação política, também chamada de participação democrática, cria estímulos benéficos à sociedade. Entre eles destacam-se o controle, ou a capacidade de “*accountability*” por meio de eleições (Abramovay et al., 2010, p. 10) e a de criar mais condições para o Estado atuar em áreas que a atuação governamental é frágil (Fonseca; Avelino, 2018).

Entretanto, o foco da crítica ao argumento do poder da participação popular como mecanismo efetivo a melhorias na tomada de decisão é de que esse é corruptível à medida que:

[...] os indivíduos que participam tendem a fazer parte de uma elite econômica, cultural e social, em um fenômeno conhecido como elitização da participação (Tatagiba, 2005); há casos em que a participação é usada como ferramentas de cooptação de lideranças (Manor, 2004) ou para facilitar a aprovação de pautas previamente decididas por grupos com mais poder político (Sayago, 2008). (Fonseca; Avelino, 2018).

Ainda nesse tema, Maccacaro (ano) elabora que “as instâncias participativas só contribuem se forem criadas as condições para que os usuários do sistema e a sociedade civil não organizada possam participar” (1979, *apud* Machado et al., 2020, p. 4). Do mesmo, Conti et al. (2019) alerta sobre possíveis ameaças e limitações dos processos de governança colaborativa, caso sejam mal dimensionados ou geridos com baixa qualificação técnica para fomentar a participação.

Pinto et al., (2017) descreve em seu estudo as possibilidades e desafios da Governança Participativa local. Apresentando um estudo sobre a cidade de Viçosa, MG, os autores observaram dois fatores principais que inibem formas de governo mais participativos, sendo eles: a) a hierarquização com definições políticas tomadas por instâncias estaduais e federais “que deixa os gestores municipais com pouca margem para atender as demandas da comunidade e formular políticas públicas adequadas à realidade local” e; b) a “percepção por parte dos gestores de que a sociedade se encontra fragilizada para se apropriar do poder e utilizar dos espaços deliberativos de maneira efetiva”. (Pinto et al., 2017, p. 12)

Abramovay et al. (2010, p. 13), ao analisar Boschi (1999) e Wampler (2005), discorre como a implantação do Orçamento Participativo produziram resultados díspares em termos de efetividade nas cidades brasileiras, com Salvador enfrentando dificuldades em contraste a experiência positiva de Belo Horizonte, bem como os contrastes entre Porto Alegre, São Paulo e Recife. Os autores sugerem que da mesma forma que não existe uma teoria sobre os motivos dessa disparidade de efetividade na participação popular, tampouco existe uma que corrobora que os processos serão mais eficientes e democráticos com participação social.



3. Procedimentos metodológicos

Para o presente trabalho, optou-se pela pesquisa exploratória e descritiva com abordagem qualitativa, conforme a definição dada por Gil (2007, p. 41). De acordo com o autor, esse tipo de pesquisa tem por objetivo "proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses" e "o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições."

Nessa etapa, foram conduzidas entrevistas com membros atuantes da Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável da cidade de São Paulo. Dentre aqueles que se disponibilizaram, foram entrevistados, conforme composição do edital, tanto representantes do poder público, quanto representantes dos três segmentos da sociedade civil: regional (1), iniciativa privada (2) e instituições de ensino (3).

Para que se possa apurar as experiências de cada agente atuante na comissão, do ponto de vista da governança participativa, procurou-se classificar os entrevistados de acordo com seu campo de atuação (setor público, setor privado e sociedade civil) e segmento representado na CMDS, conforme mostrado na tabela a seguir:

Tabela 1: Perfil dos entrevistados e classificação conforme campo de atuação

Entrevistado	Perfil	Segmento
1	Formada em Administração e Comunicação Social, com pós-graduação em Políticas Públicas, Gestão Pública e Gestão Estratégica da Sustentabilidade. Supervisora de Sustentabilidade na Liga Solidária (Liga das Senhoras Católicas de São Paulo)	Sociedade civil (segmento 1)
2	Assistente de Projetos na Rede Nossa São Paulo, do Instituto Cidades Sustentáveis	Sociedade civil (segmento 2)
3	Pesquisador e Professor Adjunto da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Presidente do Conselho Curador do Instituto Physis - Cultura & Ambiente e de Presidente da Sociedade Brasileira de Ecoturismo (SBEcotur).	Sociedade civil (segmento 3)
4	Formado em Medicina, com especialização em Saúde Pública e Medicina Social pela UFMG e em Gestão Hospitalar para o Setor Público pela FGV. Mestre em Planejamento e Financiamento do Setor de Saúde e PhD em Epidemiologia e Saúde Pública pela Universidade de Londres. Professor titular na Faculdade de Saúde Pública-USP.	Sociedade civil (segmento 3)
5	Diretora da Divisão de Educação Ambiental e Cultura de Paz na UMAPAZ. Formada em Comunicação Social, Habilitação em Relações Públicas e em Escola de Governo, Processos Democráticos e Políticas Públicas.	Setor público
6	Formada em Ciências Sociais pela PUC-SP, mestranda em Mudança Social e Participação Política pela EACH. Já atuou em conselhos públicos, como o CNDCA (Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) e o COMAS (Conselho Municipal de Assistência Social)	Setor público

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

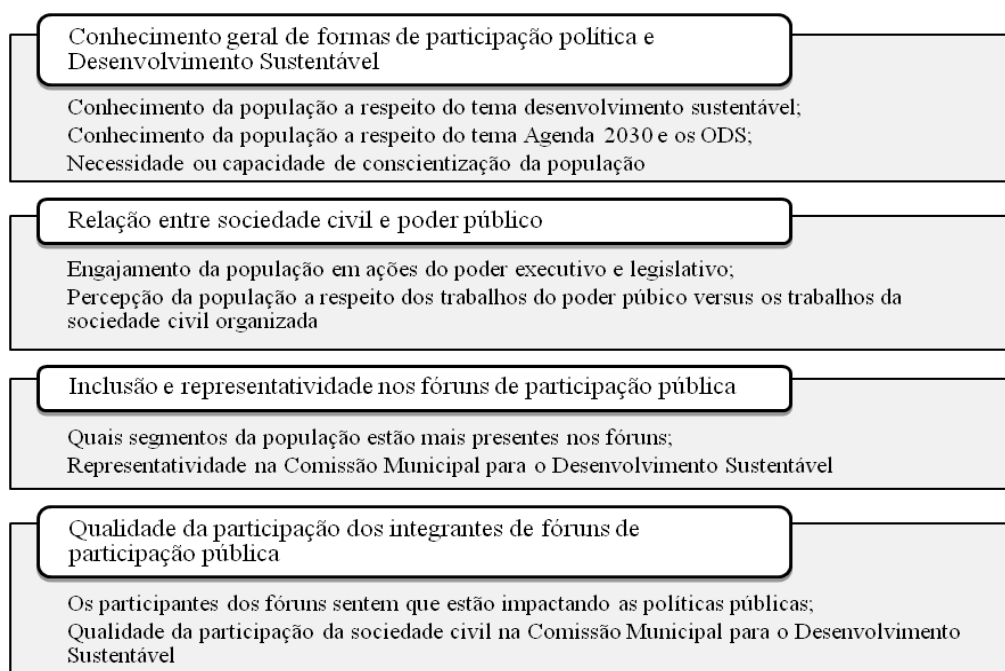


As identidades dos entrevistados foram preservadas, conforme o protocolo de pesquisa adotado em todas as entrevistas e resoluções éticas do Conselho Nacional de Pesquisa (CONEP). Quando necessário, adotou-se a referência a cada pessoa entrevistada conforme a coluna “Entrevistado” da tabela anterior. Ainda, em acordo com os protocolos de segurança contra a COVID-19, as entrevistas foram conduzidas por videoconferência.

Para a condução das entrevistas, a pesquisa realizada contou com um roteiro semiestruturado, de maneira que se pudesse incluir perguntas não previstas, com o intuito de aprofundar a investigação do tema proposto. Parte das perguntas foram elaboradas tendo em consideração os resultados trazidos pela edição 2021 da pesquisa “Viver em São Paulo: Qualidade de Vida”, realizada pela Rede Nossa São Paulo em parceria com a IBOPE Inteligência.

As entrevistas foram transcritas e categorizadas em 4 temas principais, as quais foram criadas a partir dos dados coletados nas próprias entrevistas (*data driven*), sendo que foram considerados os temas de maior relevância, conforme mostrado na Figura 4.

Figura 4: Categorização dos resultados da pesquisa



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

A seguir, serão apresentados os resultados da pesquisa divididos entre as quatro categorias de análise.

4. Resultados



4.1. Conhecimento geral de formas de participação política e Desenvolvimento Sustentável

Na opinião dos entrevistados 1 e 3, há muito pouco conhecimento da população sobre a Agenda 2030 e o tema do desenvolvimento sustentável, inclusive de como ela tem sido implementada no município de São Paulo. Além disso, os entrevistados acreditam que seja difícil de avaliar o engajamento da população paulistana em políticas de sustentabilidade pois não há divulgação suficiente: nem por parte do poder público, nem da sociedade civil organizada. Os entrevistados 3 e 5 acrescentam que tal divulgação deveria ocorrer tanto no âmbito da educação formal quanto nos espaços informais de comunicação do cidadão. Para as entrevistadas 1, 5 e 6, deveria haver esforço por parte da mídia em trazer essa clareza aos munícipes.

Já para a entrevistada 2, a criação de espaços de participação do público nas discussões da implementação da Agenda 2030 no município servem também para conscientizar a população sobre o tema. Mas a entrevistada também destaca que é importante que se atente ao formato do discurso adotado nesses espaços, para que seja mais inclusivo e explicativo. Para ela, deve-se pensar em formas de “traduzir” a sustentabilidade para assuntos do cotidiano. Nesse aspecto, o entrevistado 4 aponta que o desenvolvimento sustentável está na pauta de universidades, financiadores e algumas políticas públicas, porém a população está mais preocupada com questões do cotidiano, como o preço do feijão e do arroz, e por isso esse tema ainda está distante de suas vidas.

Por outro lado, os entrevistados 1 e 3 concordam que, devido à falta de compreensão e conhecimento, há baixa adesão aos fóruns de participação pública, incluindo aqueles voltados à Agenda 2030 (a exemplo da Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável). A entrevistada 5 afirma que deveria haver mais espaço para discussão crítica sobre a agenda, mas há vários desafios para isso: o conhecimento específico necessário para se aprofundar essas discussões, a quantidade de technicalidades no discurso do desenvolvimento sustentável, as barreiras do idioma inglês e o desconhecimento sobre as políticas públicas existentes. Para ela, em alguns casos, nem o setor privado tem pleno entendimento do que tratam as ODS.

Em contrapartida, a entrevistada 2 enxerga na participação em fóruns públicos um papel educativo para que o cidadão possa compreender o funcionamento dessa forma de atuação política, mas concorda que há demanda pela capacitação do cidadão nesse sentido. Junto a isso, para a entrevistada 6, quanto menos informado, menor a chance de que o cidadão atue politicamente.

Além disso, a entrevistada 6 afirma que, apesar da população em geral entender que sua participação política ocorre apenas no período de eleições, há diversas outras formas de o cidadão atuar politicamente, por exemplo: ir à reunião de pais da escola em que seus filhos estudam ou reivindicar melhorias à Secretaria de Educação. Porém, ela vê com ressalvas algumas formas de reivindicação de pautas políticas no ambiente virtual. Para ela, é importante que se informe a população dos canais mais adequados para esse tipo de ação, como a cobrança nas secretarias municipais ou câmara dos vereadores.



Relação entre sociedade civil e poder público

Na opinião do entrevistado 4, a democracia vai além do voto, e inclui fazer-se representado para que isso reflita na melhoria da qualidade de vida. A entrevistada 2 acrescenta que há desconhecimento da população a respeito do papel, por exemplo, do poder legislativo municipal. Porém, ela concorda com a entrevistada 5 que a população do município tem participado de conselhos, audiências e outras instâncias de participação pública na política, apesar de ainda haver dificuldade em convocar a participação dos cidadãos nesses espaços. O entrevistado 3, no entanto, argumenta que não há um programa nacional que busque estimular a participação política dos cidadãos e que a gestão pública brasileira, de maneira geral, ainda não incorporou a ideia de participação social, especialmente no momento político atual do país.

A entrevistada 6 também acredita que a participação política do munícipe, na forma como está prevista, é muito baixa. Em sua opinião, o principal incentivo para a participação política é a reclamação: é através dela que o cidadão consegue dizer se a política pública está funcionando bem. Já a entrevistada 1 atribui ao munícipe uma atitude individualista ao justificar sua baixa participação na política, mas pondera se o cenário causado pela pandemia de Covid-19 e pela condução do governo federal nos últimos anos pode encorajar mais protestos e mais engajamento da população. Entretanto, na contramão dos demais entrevistados, para a entrevistada 5 os paulistanos participam bastante da política, principalmente na comparação com outros municípios brasileiros

A entrevistada 2 aponta a dificuldade de institucionalização do poder público em diversas regiões da cidade, e ressalta o importante papel de organizações da sociedade civil (Igrejas, ONGs, universidades etc.) em programas assistencialistas. A isso, ela atribui a visão da população de que tais organizações são mais atuantes na melhora de sua qualidade de vida do que as instituições públicas. Para a entrevistada 5, o governo reconhece a importância e legitimidade dessas organizações na atuação da melhoria de qualidade de vida do paulistano.

A opinião dos entrevistados 1 e 6 corroboram a visão de que há um movimento de terceirização das atividades do poder público para as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), fazendo destas as grandes executoras de políticas, mas ele também ressalta a importância da intersetorialidade entre poder público, privado e sociedade civil. A isso, a entrevistada 6 acrescenta que a população não tem clareza de como sua qualidade de vida está ligada às políticas públicas. No entanto, ela ressalta que a participação do cidadão no modelo político atual não lhe gera bem-estar.

Para o entrevistado 3, há diálogo entre as instituições públicas e a sociedade civil organizada, mas de maneira incipiente. Ambos entrevistados 2 e 3 concordam que isso se deve às diferenças no funcionamento e operação dessas organizações e do poder público, e que o tamanho e a complexidade da cidade de São Paulo dificultam esse diálogo. A isso, o entrevistado 4 acrescenta que há interesses próprios e nem sempre convergentes entre essas instâncias, mas tais interesses devem ser explicitados para facilitar o diálogo. Para a entrevistada 6, as parcerias entre setor público e sociedade civil ainda são muito pontuais e voltadas para ações específicas; não ocorrem de forma estruturada, apesar dessa intersecção ser importante para a sociedade.



Para ela, o mesmo se aplica para as parcerias realizadas com o setor privado, motivadas em parte por uma estratégia de mercado. Nessa mesma linha, a entrevistada 5 destaca que parte da complexidade em se estabelecer o diálogo entre essas diferentes instâncias é que, do ponto de vista da prefeitura, cabe a cada secretaria estabelecer os contatos relevantes de acordo com seu escopo. Ainda assim, ela cita o exemplo das ONGs em formarem pontes com o poder público para auxiliar os cidadãos que não conhecem os meios mais apropriados de interação com o poder executivo ou legislativo.

O entrevistado 3 atribui à atual gestão municipal o discurso pela defesa da participação popular na política, mas sem que tal participação seja de fato estimulada. Para ele, há demora na incorporação do desenvolvimento sustentável na agenda da gestão pública, que, em sua visão, ocorre apenas pela pressão de segmentos organizados da sociedade civil. Por fim, ele acrescenta, em concordância com a entrevistada 5, que é impossível para um município elaborar qualquer pauta que seja sem a participação da sociedade civil.

A entrevistada 5 pontua que não há uma estruturação nacional para a Agenda 2030, e que isso cria grande dificuldade para a discussão do desenvolvimento sustentável em todo o país.

A entrevistada 1 acredita que deve haver educação política e para a sustentabilidade em todas as etapas do ensino, desde o básico até o superior. Para ela, isso ajudaria a despertar no jovem o interesse pela participação política. A entrevistada 5 também acredita no engajamento dos jovens através de ações educativas. Já a entrevistada 2 destaca a importância de se adaptar o discurso técnico da sustentabilidade para uma comunicação mais próxima das gerações mais novas. Juntamente com os entrevistados 4 e 6, ela acredita que, além da conscientização, é importante deixar claro para o jovem que sua participação na política tem impactos reais e tangíveis em sua realidade. Além disso, a entrevistada 5 ressalta que há atualmente um preconceito a respeito da política em geral. O entrevistado 4 pontua que, apesar de tudo isso, não se deve desconsiderar que os jovens também possuem algum grau de responsabilidade em não se interessarem pelo debate público.

4.2. Inclusão e representatividade nos fóruns de participação pública

Para os entrevistados 3 e 6, nos fóruns de participação política onde há espaço para a sociedade civil, sua representação se dá majoritariamente por intermédio dos segmentos inteirados nos temas (especialistas, militantes, movimentos sociais etc.), ou seja, uma minoria organizada da sociedade civil. Porém, conforme o entrevistado 3, tais grupos nem sempre representam a sociedade da melhor maneira, podendo agir conforme interesses particulares ou restritos, de maneira que ter representantes nas comissões municipais nem sempre significa ter participação social. Para a entrevistada 6, quando se fala em participação da sociedade civil, é importante que se deixe claro se a referência é para os indivíduos ou para as organizações sociais, pois são participações e interesses diferentes.



IV SUSTENTARE & VII WIPIS
WORKSHOP INTERNACIONAL
Sustentabilidade, Indicadores e Gestão de Recursos Hídricos
 de 16 a 18 de novembro de 2022

EVENTO GRATUITO TOTALMENTE ONLINE

Realização: SUSTENTARE PUDGAMPINAS

WIPES IRL-OP

Apoio: Agência das Rocias PCJ

COMITÊS PCJ

Os entrevistados 2, 3 e 6 apontam que a parcela menos privilegiada da população, no sentido social, econômico e educacional, tem menor espaço para participação política nos fóruns, mesmo quando lhe é oferecido espaço. Em sua opinião, isso se deve à parcela de tempo que tais cidadãos precisam dedicar à sua subsistência. Os entrevistados contrastam esse cenário com o da parcela da população que tem horários de trabalho flexíveis e maior acesso à informação, e que, portanto, consegue estar mais presente nos fóruns de participação popular. Todos eles descrevem esse fenômeno como sendo um reflexo da desigualdade social e educacional.

Para o entrevistado 4, há uma crise global de representatividade. O entrevistado ressalta que os espaços políticos devem refletir a estrutura de classe, etnia e gênero do meio em que estão inseridos. Ao mesmo tempo, ele afirma que o poder não está distribuído de forma equitativa nos órgãos representativos da sociedade, o que pode gerar nos cidadãos a sensação de que esses espaços não os representam.

Para a entrevistada 1, o espaço de representatividade para pretos e pardos é menor do que aquele disponível para a população branca devido à diferença histórica de oportunidades que esses grupos têm. Ela acrescenta que a CMDS possui mais participantes brancos do que pretos ou pardos. Apesar disso, a entrevistada 1 diz se sentir representada e representante dentro da comissão. Ele também relata que houve um esforço dos organizadores para garantir a representatividade feminina. Para ela, esse esforço também está presente em outras ações do poder público, a exemplo do que tem ocorrido no setor privado. Por outro lado, de acordo com o entrevistado 4, o Plano de Metas da cidade de São Paulo traz em seu discurso o compromisso com a representatividade, mas, na prática, nem sempre isso acontece, ou então a participação de determinados grupos é entendida como insurgência.

Ainda sobre esse aspecto, a entrevistada 6 vai além e argumenta que os espaços públicos para participação política do cidadão devem ser pensados levando em consideração as necessidades específicas dos segmentos sociais menos favorecidos. Para ela, o envolvimento dessa parcela da população é fundamental para que se tenha a real dimensão dos problemas que eles enfrentam.

Essa desigualdade, para o entrevistado 3, reverbera na elaboração de políticas públicas, que acabam sendo voltadas para uma minoria da população e que reforçam o *status quo*. A entrevistada 2 questiona a capacidade do poder público de identificar o que é prioritário em suas pautas sem que uma parcela da população do município tenha espaço nessa discussão, e acrescenta que trazer esse público para a discussão faz diferença tanto no desenho quanto no acompanhamento de políticas da cidade.

Em contrapartida, na opinião da entrevistada 5, a predominância de brancos e da classe média nos espaços políticos, a exemplo do que ela relata ter ocorrido na construção do plano diretor da cidade, não é necessariamente um problema. Segundo ela, esse tipo de participante possui maior acesso à informação, o que torna sua participação qualificada. Além disso, ela argumenta que esses participantes levam a preocupação com a inclusão econômica e social em suas pautas, e por isso não ajudam a perpetuar políticas apenas para brancos e ricos.



Finalmente, na visão da entrevistada 6, não existe um esforço real do poder público em melhorar a participação da parcela menos favorecida da sociedade nos espaços públicos, mas ela acredita que essa parcela pode obter resultados melhores para suas reivindicações nos espaços virtuais, que lhes dão mais visibilidade. Isso parece um contrassenso, pois o ODS 1 é justamente acabar com a pobreza. A não inclusão dos mais pobres no protagonismo do debate é uma forma de exclusão que vai contra o idealismo da participação construtiva dos ODS em nível municipal.

Assim como as entrevistadas 1 e 5, ela opina que a internet facilita a participação da população nos espaços públicos, principalmente no contexto imposto pela pandemia da Covid-19. Entretanto, as três entrevistadas afirmam que não é possível garantir que todos tenham o mesmo acesso à internet ou o conhecimento necessário dessa ferramenta. Ainda assim, elas enxergam esse como um importante passo para a participação do cidadão nas políticas públicas. Cabe ressaltar que, embora seja amplamente popularizada, a internet não alcança todas as pessoas da mesma forma, limitando-se a grupos socioeconomicamente mais favorecidos.

4.3. qualidade da participação dos integrantes de fóruns de participação pública

A entrevistada 6 acredita que o trabalho da Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável da cidade de São Paulo é positivo para a promoção da participação popular na política. Os entrevistados 2 e 4 destacam que a comissão é um espaço importante de diálogo para a elaboração de políticas voltadas para o desenvolvimento sustentável. Entretanto, a entrevistada 2 aponta que a comissão não atende o princípio da integração prevista pelos ODS, e atribui isso a: (a) o próprio desenho da comissão e a forma como a discussão da agenda foi segmentada; (b) a dificuldade de se construir um espaço amplo, que garanta a participação efetiva de todos os participantes; (c) o desafio de trazer o conteúdo discutido de uma maneira mais formativa. Ainda assim, ela reconhece que há abertura do poder público para o diálogo. Para o entrevistado 4, a comissão cumpriu seu papel de elaboração participativa de uma agenda sustentável municipal. Porém, em sua opinião, isso não quer dizer necessariamente que sua implementação se dará da mesma maneira.

Para a entrevistada 5, a CMDS é sim um exemplo de sucesso como política de governança participativa para o desenvolvimento sustentável. Ela destaca o envolvimento dos atores necessários para o debate e a representatividade da comissão. A entrevistada 1 acrescenta que a abordagem da prefeitura de São Paulo sobre a Agenda 2030 como um marco na gestão pública, e acredita ser muito positivo o movimento feito de aproximação com organizações da sociedade civil. Entretanto, ela também aponta que a CMDS, apesar de envolver diferentes setores da sociedade, já iniciou com indicadores e diagnóstico de metas previamente realizado, o que reduziu a profundidade da participação das OSCs e dificultou um debate mais amplo sobre os temas propostos.

Por outro lado, quando questionado a respeito do trabalho da CMDS, o entrevistado 3 afirmou que não a considera um bom exemplo de participação popular na gestão pública. Para ele, a comissão não disponibiliza espaço suficiente para a sociedade civil, e o prazo imposto

IV SUSTENTARE & VII WIPIS
WORKSHOP INTERNACIONAL
Sustentabilidade, Indicadores e Gestão de Recursos Hídricos
 de 16 a 18 de novembro de 2022
 EVENTO GRATUITO TOTALMENTE ONLINE

para o trabalho da comissão não permitiu diálogo suficiente com as bases (ou seja, com os movimentos sociais, universidades etc.) Por outro lado, a entrevistada 5 destaca que houve pouca adesão quando a CMDS lançou seu edital de participação.

Para os entrevistados 2 e 3, quando são criados espaços de participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas, é importante que se tenha cuidado para que tal participação seja ativa e não se limite apenas à validação de pautas, sem a possibilidade de realizar audiências públicas, consultas amplas e pesquisas complementares. Do contrário, a participação da sociedade civil torna-se pouco efetiva, pouco representativa e pouco qualificada. Ainda a esse respeito, para a entrevistada 2, é importante garantir para os participantes desses espaços que eles compreendam seu papel neles. A entrevistada 6 também chama a atenção para o uso de uma linguagem menos técnica e mais informativa nos fóruns de participação pública, para que todos os cidadãos possam compreender melhor as discussões e assim participarem mais ativamente desses espaços. Enfim, para a entrevistada 5, o cenário político atual é um dos grandes desafios da CMDS.

5. Discussões

A investigação da percepção de seis atores integrantes da Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável em relação a contribuição desta na Agenda 2030 permitiu um entendimento de alcance representativo no tema. Foram trazidos à reflexão a qualidade das ações desenhadas por São Paulo para enfrentamento das principais questões vividas no território, sob a tutela desses representantes, eleitos por edital público. Sobre a qualidade da participação, não é unânime que a CMDS seja uma referência em Governança Participativa. Sob esse aspecto, destaca-se o caráter pouco prático a que as ações estão sendo levadas à população. A capacidade de articulação da participação e a transposição das discussões da CMDS na vida cotidiana é um desafio, talvez tão grande quanto o próprio atingimento das metas em si.

O caráter construtivo e inclusivo da Agenda 2030 requer participação popular não somente nas discussões, mas na prática do cumprimento das metas. Assim, uma população que desconhece os preceitos da diretriz não tem como apoiar ou fomentar ações participativas, a menos que seja por meio de representações sociais ou organizações. A máxima sobre a Agenda 2030 “*of the people, by the people and for the people*” envolve necessariamente a participação e conhecimento das metas não apenas no elitizado grupo de acadêmicos e stakeholders, mas que seja um conhecimento disseminado e debatido com toda a população (Mohammed, 2018).

Para que a CMDS possa ser considerada uma referência em governança participativa, com base nos resultados da pesquisa, é importante que a comunidade esteja envolvida em todas as etapas de implementação da agenda municipal, já que não houve participação suficiente da sociedade civil na elaboração e discussão do diagnóstico durante o planejamento.

Isso significa envolvimento e inclusão de todas as partes e classes sociais no debate, ressaltando as pessoas social, econômica e tecnologicamente mais vulneráveis. Esse é um ponto que merece maior atenção, especialmente no âmbito das políticas climáticas e de uso do



solo (ODSs 1, 11 e 13). O sexto relatório do Painel Intergovernamental para as mudanças climáticas apontam que maior atenção deve ser dada a parte mais pobre para reverter a situação impactada. Buscar o fim da desigualdade social vai além de políticas socioambientais, trata-se de um assunto de direitos humanos (IPCC, 2022; Mumtaz, 2005).

Nesse sentido, seguindo os exemplos positivos dos *Community Labs* de Comacchio e do Orçamento Participativo de Belo Horizonte (MG), a CMDS deve engajar a população para que ela tome conta dos processos políticos que dizem respeito ao seu bem-estar e conscientize-se de sua participação na municipalização da Agenda 2030. O terceiro setor apresenta papel fundamental na proposta. Para Cisneros et al., (2020), organizações não governamentais respondem de forma eficaz a problemas políticos generalizados, como fome, desemprego ou meio ambiente. Isso lhes conferem capacidade de preencher as lacunas deixadas pelo Estado e organizações com fins lucrativos para a entrega bens à população. Desta forma, entende-se o papel crucial das ONGs na promoção da Agenda 2030, bem como do cumprimento de suas metas.

A própria existência da CMDS é talvez o ponto mais importante e valorizado, e isso por si só é caracterizado como um avanço na Agenda 2030. Os avanços de fato tangíveis, no entanto, são percebidos como incertos, embora haja consenso que o caminho, não seu começo ou mesmo seu fim, seja o melhor para a grandeza da mudança planejada.

Para além da qualidade da participação, as principais críticas da literatura em relação à efetividade da governança participativa são sobre o risco da elitização da participação e sobre o mal uso do instrumento público. Entretanto, uma vez que a CMDS buscou a transparência na escolha dos protagonistas decisivos de sua construção, priorizou a intersetorialidade e a atuação no território, bem como reforçou o tema do gênero entre os próprios representantes, é percebido que o município utilizou instrumentos públicos de forma idônea e para bem legitimar o CMDS.

Diante desse quadro, para aumentar o grau de confiança na efetividade das atividades da CMDS é aconselhado desvencilharmos dos modelos pré-estabelecidos de participação, pois a configuração da própria sociedade muda de forma orgânica. E para respeitar os laços democráticos a que ela serve, a escuta e execução, com base em modelos participativos, deve estar vigilante a essas novas configurações.

6. Considerações finais

A partir da revisão bibliográfica realizada no presente trabalho, os autores concluem que existem formatos e experiências de governança participativa que produzem avanços tangíveis em políticas para o bem-estar social nas localidades onde são aplicados, apesar das limitações e riscos.

Dessa forma, os autores acreditam ser possível aplicar ferramentas de participação colaborativa para acelerar seu atingimento das metas da Agenda 2030. Baseamos essa conclusão tanto na análise da intenção dos agentes não-governamentais que teceram e reivindicaram sua participação ao longo da trajetória do desenvolvimento sustentável, como pela própria maturidade da prefeitura de São Paulo que desde 1993 busca alinhar-se, mesmo que sob diversas



orientações políticas ao longo do tempo, às principais discussões globais de desenvolvimento sustentável, bem como os movimentos de inclusão da participação social.

Assim, os autores entendem que a Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável é uma ação de vanguarda no cenário político brasileiro, destacando a conformidade com as recomendações da ONU para localização das ODS, a realização de edital para convocação de participantes representativos em seu território e a busca ativa por intersectorialidade.

Entretanto, há de se atentar ao fato de que a prefeitura de São Paulo apresentou de forma unilateral tanto a localização dos ODS - realizada em parceria com o UCCI -, quanto os diagnósticos que serviram de ponto de partida para os debates da comissão. Agrava-se a isso o curto prazo para a realização de discussões e consultas, que foi amplamente criticada pelos entrevistados pela impossibilidade de se discutir e aprimorar o diagnóstico com as bases, tirando o caráter pedagógico da participação.

Apesar disso, ainda que os autores acreditem que a CMDS apresente uma metodologia efetiva de governança participativa e que seja legítima como iniciativa para municipalização da Agenda 2030, ainda não se pode afirmar se ela trará avanços tangíveis de fato.

Finalmente, para continuidade do estudo e maior compreensão se a dinâmica criada pela comissão trará resultados tangíveis, os autores acreditam ser necessário acompanhar os mecanismos para implantação e verificação da agenda elaborada pela CMDS.

Referências

- Abramovay, R., Magalhães, R., Schroder, M. (2010). Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. *Sociologias*, 12 (24), 268–306.
- Cisneros, P., Barona, P. C., & López, V. (2020). Civil society and the 2030 Agenda. An assessment of the implementation of SDG-actions in the Metropolitan District of Quito. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo= Iberoamerican Journal of Development Studies*, 9(1), 100-119.
- Conti, D., Guevara, A. J., Heinrichs, H., Silva, L. F., Quaresma, C. C., Beté, T. (2019). Collaborative governance towards Cities Sustainability Transition. *Urbe. Revista Brasileira De Gestão Urbana*, 11.
- Fonseca, I. F., Avelino, D. P. (2018). Governança participativa: a necessidade de ir além do discurso. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 19, 43–48.
- Gil, A. C. (2007). *Como elaborar p rojetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- Grupo de Trabalho Intersetorial PCS/ODS Prefeitura de São Paulo. (2020). Diagnóstico de indicadores para monitoramento dos ODS em São Paulo.
- Índice de Desenvolvimento Sustentável Das Cidades – Brasil*. Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil. Acesso em 1 jun. 2021, disponível em <https://idsc-br.sdgin-dex.org/>



Instituto Cidades Sustentáveis. Instituto Cidades Sustentáveis. Acesso em 1 jun. 2021, disponível em <https://cidadessustentaveis.org.br/sobre-nos/>

IPCC, 2022: Summary for Policymakers [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem (eds.)]. In: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 3–33, doi:10.1017/9781009325844.001.

Machado, F. V. et al. (2020). Governança participativa e a expansão do conceito de saúde na experiência do *community lab* na Itália. *Psicologia Política*, 20 (49), 735–750.

Mohammed, A. J. (2018) Participation, Consultation and Engagement: Critical Elements for an Effective Implementation of the 2030 Agenda. Visualizado em: <https://www.un.org/en/chronicle/article/participation-consultation-and-engagement-critical-elements-effective-implementation-2030-agenda>. 02 de novembro de 2022.

Mumtaz, K. (2005). Advocacy for an end to poverty, inequality, and insecurity: feminist social movements in Pakistan. *Gender & Development*, 13(3), 63-69.

Pinto, T. R., Martins, S., Leonel, D. S., Ckagnazaroff, I. B. (2018). Governança Participativa: possibilidades e desafios na gestão local. *Interações (Campo Grande)*, 627–641. <https://doi.org/10.20435/inter.v19i3.1730>

Programa Cidades Sustentáveis. Programa Cidades Sustentáveis. Acesso em 1 jun. 2021, disponível em <https://www.cidadessustentaveis.org.br/pagina/pcs>

Agenda Municipal 2030. (2021). São Paulo: Comissão Municipal ODS. Disponível em <http://participemais.prefeitura.sp.gov.br/system/documents/attachments/000/000/642/original/88e13ded42f80a35301bf2758183fb42b3537f2b.pdf>

Programa Cidades Sustentáveis e Prefeitura de São Paulo. (2020). *Diagnóstico De Indicadores Para Monitoramento ODS*. São Paulo: Grupo de Trabalho Intersecretarial. Disponível em <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/legislation/processes/5>

Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na Cidade de São Paulo. (2020). São Paulo: Prefeitura de São Paulo. Disponível em <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/link/relatorio-de-localizacao-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-na-cidade-de-sao-paulo.pdf>

Rede Nossa São Paulo. Rede Nossa São Paulo. Acesso em 1 jun. 2021, disponível em <https://www.nossasaopaulo.org.br/quemsomos/>

TORRES, R. P.; CONTI, D. M.; MIZUTANI, M. N.; QUARESMA, C. C. Desafios no planejamento das políticas de sustentabilidade urbana na cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v.18, n.2, 2022.