

Gestão da sustentabilidade em cidades: uma perspectiva considerando a atuação de redes da sociedade civil no processo de análise de políticas públicas

Mônica Beppler Kist ¹

Hans Michael Van Bellen ²

¹ Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis / SC – Brasil

² Universidade Federal de Santa Catarina / Departamento de Engenharia do Conhecimento, Florianópolis, SC – Brasil

Com a consolidação do modelo multicêntrico de gestão pública, novas formas de organização têm se estruturado para atuar no processo de políticas públicas buscando não apenas contribuir para o desenvolvimento de seus contextos, mas também direcionar esse desenvolvimento para uma trajetória mais sustentável. Este estudo busca analisar a relação entre sociedade civil e poder público, investigando como redes da sociedade civil voltadas ao desenvolvimento sustentável em cidades atuam no processo de análise de políticas públicas. Foram pesquisadas quatro redes a partir de uma análise interpretativa, investigando-se de que forma atuam nas etapas de identificação de problemas, formação da agenda e formulação de alternativas. Conclui-se que as redes atuam nas três etapas e suas contribuições são: produção de diagnósticos sobre a cidade, realização de eventos para debater temáticas e incidência direta junto à gestão pública. Avalia-se que a sistematização e o viés técnico adotado pelas redes contribuem para que sejam consideradas uma instância de apoio das gestões locais, aportando informação útil, com o objetivo de direcionar as cidades para uma trajetória mais sustentável de desenvolvimento.

Palavras-chave: gestão pública; análise de políticas públicas; desenvolvimento sustentável; cidades.

Gestión de la sostenibilidad en las ciudades: una perspectiva considerando el papel de las redes de la sociedad civil en el proceso de análisis de políticas públicas

Con la consolidación del modelo multicéntrico de gestión pública, se han estructurado nuevas formas de organización para actuar en el proceso de políticas públicas, buscando no solo contribuir al desarrollo de sus contextos, sino también encaminar este desarrollo hacia una trayectoria más sostenible. Este estudio busca analizar la relación entre la sociedad civil y el poder público, investigando cómo redes de la sociedad civil enfocadas en el desarrollo sostenible en las ciudades actúan en el proceso de análisis de las políticas públicas. Se investigaron cuatro redes a partir de un análisis interpretativo, investigando cómo actúan en las etapas de identificación de problemas, formación de agenda y formulación de alternativas. Se concluye que las redes actúan en las tres etapas y sus aportes son: elaboración de diagnósticos sobre la ciudad, realización de eventos para debatir temas e incidencia directa en la gestión pública. Se estima que la sistematización y el sesgo técnico adoptado por las redes contribuyen a que sean consideradas una instancia de apoyo a las administraciones locales, proporcionando información útil, con el objetivo de orientar a las ciudades hacia un camino de desarrollo más sostenible.

Palabras clave: gestión pública; análisis de políticas públicas; desarrollo sostenible; ciudades.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220220022>

ISSN: 1982-3134 

Artigo recebido em 20 jan. 2022 e aceito em 21 ago. 2022.

[Versão traduzida]

Editora-chefe:

Alketa Peci (Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) 

Editor adjunto:

Fernando de Souza Coelho (Universidade de São Paulo, São Paulo / SP – Brasil) 

Pareceristas:

Morgana Gertrudes Martins Krieger (Universidade Federal da Bahia, Salvador / BA – Brasil) 

Um dos revisores não autorizou a divulgação de sua identidade.

Relatório de revisão por pares: o relatório de revisão por pares está disponível neste [link](#).

Sustainability management in cities: a perspective regarding the role of civil society networks in the public policy analysis process

Alongside the consolidation of the multicentric model of public management, new forms of organization have been structured to act in the public policy process, seeking to contribute to the development of the policies' contexts and to direct this development toward a more sustainable trajectory. This research analyzes the relationship between civil society and the state, investigating how civil society networks aimed at sustainable development in cities act in the public policy analysis process. We studied four cases through an interpretative data analysis, researching how they act in the stages of problem identification, agenda setting, and formulation of alternatives. We concluded that the networks act in the three stages, and their contributions are represented by diagnoses about the city, events to debate themes, and explicit advocacy work with public managers. We assess that the systematized approach and the technical bias adopted by these networks contribute to them being considered an instance of support for local management by providing useful information to direct cities toward a more sustainable development trajectory.

Keywords: public management; public policies analysis; sustainable development; cities.

1. INTRODUÇÃO

As cidades estão se tornando espaços cada vez mais relevantes à medida que a discussão sobre o desenvolvimento sustentável (DS) se consolida como um tema permanente na agenda global. Globalmente, 54% das pessoas vivem em cidades (United Nations [UN], 2015a), o que as posiciona como o principal lócus da vida em sociedade. Como consequência, a demanda por recursos aumenta e esses centros são colocados sob pressão. Embora, historicamente, o tamanho das cidades refletisse o nível de riqueza dos países a que pertenciam, atualmente, algumas das cidades mais populosas estão localizadas nos países mais pobres e isso vem gerando estresse em vários aspectos (Vojnovic, 2014).

A percepção sobre tal estresse fez com que a discussão se concentrasse no ritmo de desenvolvimento imposto às cidades. Considerando o debate global sobre sustentabilidade, esse foco nas cidades foi fortalecido porque, dados os percentuais de ocupação atuais e projetados, elas representam o local onde há maior consumo de recursos naturais e, conseqüentemente, maior geração de resíduos (Nijkamp & Pepping, 1998). Além disso, o rápido crescimento das grandes cidades nas nações pobres e os graves desastres ambientais contribuíram para a inserção desses espaços na linha de frente do desenvolvimento sustentável (Vojnovic, 2014).

No entanto, esse foco nas cidades requer uma ação articulada entre a sociedade e o Estado para fazer essa transição para a sustentabilidade de forma planejada, gerenciável e duradoura: planejada com objetivos para nortear as ações; gerenciável pela aplicação de metodologias e ferramentas úteis; e duradoura na perspectiva de promover uma mudança cultural. Com bom planejamento e governança, o aumento de pessoas concentradas nas áreas urbanas pode facilitar o desenvolvimento econômico e social e, ao mesmo tempo, possibilitar a redução dos impactos ambientais (UN, 2015).

Nesse sentido, a administração pública (AP) surge como elemento central nesse processo. Desde seu início e com a evolução da sociedade, esse campo passou por mudanças que permitiram evoluir de uma abordagem tradicional para uma abordagem multicêntrica, que possibilita a participação de diferentes atores no processo de políticas públicas (Secchi, 2017b). Essa nova abordagem, vista como uma nova forma de governança (Tantivess & Walt, 2008), promoveu mudanças no ambiente político, uma vez que a sociedade passou a se estruturar de diferentes formas e articular sua participação no ciclo de políticas públicas (CPP).

Iniciativas da sociedade civil passaram a colaborar para a disponibilização e democratização de informações públicas, fomentando a transparência, a prestação de contas e a participação (Cáceres, 2014). Assim, por um lado, surgem novas formas de organização que têm buscado contribuir para o desenvolvimento de seus contextos imediatos e, por outro, a importância de as cidades fazerem a transição para a sustentabilidade. Esta pesquisa propõe uma confluência entre essas duas temáticas e tem como objetivo **investigar como redes da sociedade civil voltadas para o desenvolvimento sustentável nas cidades atuam no processo de análise de políticas públicas.**

O contexto escolhido é a América Latina. Procuraram-se iniciativas da sociedade civil que atuassem alinhadas com o DS nas cidades e selecionaram-se quatro casos. O contexto latino-americano mostra sua relevância tendo em vista que quase 80% da sua população vive em cidades (UN Habitat, 2012), que esse território é um dos mais bem dotados de recursos naturais e que apresenta os maiores índices de desigualdade social do mundo (Cáceres, 2014). A abordagem teórica adotada para estudar esses casos foi o processo de análise de políticas públicas (APP), que engloba as três primeiras etapas do ciclo de políticas públicas, ou seja, identificação de problemas, formação de agenda e formulação de alternativas (Secchi, 2017a).

Há uma necessidade crescente de entender a participação no processo de políticas públicas (Martinez & Kohler, 2016), bem como o papel, as iniciativas e as ideias da sociedade civil (Campbell, Lobao, & Betz 2017; Lundberg, 2020). Além disso, o 16º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS), de “promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”, aborda a necessidade de “tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis” (UN, 2015b). Assim, no que diz respeito às contribuições, estuda-se a participação da sociedade civil por meio de organizações que não têm relação formal com a administração pública, mas atuam no processo de políticas públicas. Compreender como essa dinâmica vem ocorrendo pode dar mais robustez ao tema, fornecendo elementos de análise para estudos futuros.

Outra contribuição está na possibilidade de aprofundar a discussão qualitativa sobre o DS, uma vez que este artigo não aplica a lógica de resultado predominantemente utilizada em pesquisas sobre sustentabilidade, que analisa se um método ou modelo teve sucesso ou não, mas, sim, uma lógica de processo, que possibilita compreender como essas organizações atuam em relação ao DS. Além disso, pesquisas sobre o processo de políticas públicas geralmente abordam etapas de formulação e implementação e, como esta pesquisa se concentra na APP, em etapas anteriores à formulação, percebe-se que pode aportar conhecimento sobre os esforços realizados para que objetivos que nascem fora do aparato formal de gestão tenham alguma repercussão no processo político.

Considerando que a preocupação com o DS está presente em nossa sociedade e, com a evolução do debate, diversas iniciativas têm sido fomentadas, entende-se que é necessário avançar para a próxima etapa, que é analisar como essas iniciativas estão atuando no ciclo de políticas públicas, disponibilizando novos conhecimentos que possam melhor direcionar as cidades para o desenvolvimento sustentável.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Desenvolvimento sustentável e as cidades

As cidades se tornaram os principais motores do crescimento econômico (UN, 2015). No entanto, por possibilitarem diversas oportunidades, são também as maiores causadoras de perturbações ambientais, pois são grandes consumidoras de recursos naturais e também produtoras de resíduos sólidos (Newman & Jennings, 2008). Esses locais estão na vanguarda do debate sobre o desenvolvimento sustentável, que, desde a década de 1970, tenta reunir diferentes setores da sociedade em torno de uma agenda comum: a necessidade de redirecionar a trajetória do desenvolvimento global para um caminho economicamente próspero, socialmente justo e ambientalmente prudente.

Esse padrão de desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as próprias necessidades (UN, 1987) tornou-se uma das principais diretrizes da Organização das Nações Unidas (ONU). Desde então, foram desenvolvidos modelos, ferramentas e metodologias para reunir elementos de planejamento, execução e avaliação que convergissem para uma gestão da sustentabilidade (Sales, 2017).

A busca pelo DS refere-se ao entrelaçamento harmônico de diferentes áreas, e, com vistas a uma abordagem mais prática, o DS costuma ser tratado em termos de dimensões, sendo a econômica, social, ambiental e institucional as que ganham mais destaque (Cândido, 2010; Elkington, 1997; Harper, 2001; UN, 1992; Van Bellen, 2006).

Há também uma discussão sobre sustentabilidade forte e fraca. A sustentabilidade forte se concentra, principalmente, no meio ambiente, visto que é fundamental para nossa sobrevivência e qualquer dano trará repercussões negativas (Bell & Morse, 2008). A sustentabilidade fraca, por outro lado, valoriza os benefícios econômicos e sociais bem como os ambientais, e seus esforços se concentram em transformar indicadores macroeconômicos em indicadores de DS (Hak, Moldan, & Dahl, 2007).

Outra perspectiva prática sobre o DS foi consolidada pela ONU ao longo dos anos, e sua versão atual consiste nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Dois deles podem estar diretamente ligados aos resultados desta pesquisa: Objetivo 11: “Tornar as cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis” e Objetivo 16: “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas” (UN, 2015b).

Sob essa perspectiva de gestão da sustentabilidade, as cidades podem ser vistas como centrais, pois, sob a ótica da ação localizada, “quanto maior o espaço e maior o tempo associado a um problema, menor o número de pessoas realmente preocupadas com sua solução” (D. H. Meadows, D. L. Meadows, Randers, & Behrens, 1972, p. 18). A busca pela sustentabilidade, quando aplicada à realidade das cidades, pode retornar com novos desdobramentos, que podem mitigar as críticas sobre a lacuna entre o conceito de DS e sua prática.

Além disso, Santos, Pereira, e Fonseca (2017) acreditam que os esforços voltados para a promoção do DS devem ser municipalizados, e as cidades precisam ser percebidas como o lugar onde as mudanças institucionais, sociais e econômicas emergem apropriadamente, permitindo que a sociedade enfrente os crescentes e urgentes desafios globais. As cidades também são onde a maioria das políticas é definida e se tornaram o lócus de cidadãos politicamente informados e engajados em causas relacionadas com a sustentabilidade. Em resumo, nas cidades, a disseminação do DS encontra escalabilidade e condições para atingir atores que podem trazer mudanças.

O processo de planejamento e construção de políticas voltadas para a sustentabilidade nas cidades difere da elaboração de políticas nacionais, pois requer um alto nível de convencimento dos cidadãos para aprovar regulamentações locais, exigindo maior proximidade, e porque os objetivos e as prioridades relacionados com a sustentabilidade divergem de lugar para lugar (Zborel et al., 2012). Além disso, a escala de eficiência de uma cidade no planejamento para o futuro é decisiva para determinar suas perspectivas em relação ao DS (Sachs, 2015). Nesse sentido, avalia-se que um campo que complementa a discussão sobre DS nas cidades é o das políticas públicas, especialmente a análise de políticas públicas.

2.2. O processo de análise de políticas públicas

Políticas públicas podem ser definidas como um conjunto de decisões interligadas tomadas por um ator ou grupo que seleciona objetivos e meios para alcançá-los para moderar conflitos, extrair recursos, regular comportamentos, organizar burocracias e distribuir benefícios, visando mitigar ou eliminar problemas públicos (Dye, 2013; Secchi, 2017b; Secchi & Zappellini, 2017). O campo das políticas públicas passou por diferentes estágios, começando pela abordagem tradicional, que as entendia como *outputs* do sistema político e considerava formuladores e executores como diferentes grupos de atores. No entanto, recentemente, a sociedade passou por um dinamismo em termos de possibilidades políticas, de modo que esse modelo tradicional não consegue mais encontrar respostas razoáveis para atender a todas as demandas emergentes (Farah, 2011; Faria, 2003).

Como resultado desse dinamismo, governos perceberam a necessidade de mudar a forma de agir (Ohmae, 2005). Esse contexto contribuiu para a adaptação de marcos institucionais e regulatórios, o que favoreceu o surgimento de novas organizações que transformaram a relação entre sociedade e gestão pública. Assim, o modelo tradicional deu espaço a uma abordagem multicêntrica, que admite a participação de outros atores no processo de políticas públicas (Secchi, 2017b; Tantivess & Walt, 2008).

Essa abordagem deu origem a novos mecanismos de transparência e controle social (Schommer, Dahmer, & Spaniol, 2014) e novas formas de organização, as quais se diferenciam dos modelos tradicionais de representação política por não estarem vinculadas a mandatos, e são difusas, pois seus atores podem representar interesses de grupos específicos ou da sociedade em geral. Elas também têm em comum a ênfase na transparência e prestação de contas, o que contribui para fomentar a participação democrática nas cidades (Barber, 2013; Hernandez & Cuadros, 2014). Investigá-las tornou-se relevante, pois podem fornecer *insights* sobre como o processo de políticas públicas vem se transformando (Tantivess & Walt, 2008).

Contribuindo para esse cenário, o campo de análise de políticas públicas (APP) surgiu para subsidiar o processo decisório, pois busca fornecer informações adicionais para que as políticas públicas possam solucionar ou mitigar os problemas públicos (Secchi, 2017a). A APP visa retirar da superficialidade a recomendação de política pública e aproximá-la o mais possível de uma análise profissional (Secchi, 2017a), e seu alcance metodológico passa pela análise de problemas e soluções.

Segundo Secchi (2017a), a APP atua nas etapas iniciais do ciclo de políticas públicas (CPP): identificação de problemas, formação de agenda e formulação de alternativas. Pode ser implementada por meio de uma análise racionalista, denotada por métodos técnicos e dados objetivos, ou argumentativa, de cunho mais narrativo, interpretativo e construtivista. Cabe ao analista de PP tomar a decisão sobre qual abordagem é mais adequada (Secchi, 2017a).

Um dos modelos que delinea o método pelo qual a APP pode ser realizada é o *Eightfold Path* (em uma tradução aproximada, “trajetória de oito pontos”), de Bardach (2012), que utiliza uma abordagem racionalista-empirista. Esse modelo está estruturado nas seguintes etapas: definir o problema; reunir evidências; construir alternativas; selecionar critérios; projetar resultados; confrontar *trade-offs*; decidir e contar sua história (Bardach, 2012). Bardach (2012) comenta que não é necessário seguir essa ordem exata, porém lembra que a etapa inicial pressupõe a definição do problema.

A reunião de evidências requer leitura de documentos, pesquisa, análise, entrevistas e assim por diante. A construção de alternativas envolve a proposição de opções políticas ou cursos alternativos de ação para resolver ou mitigar o problema. A seleção de critérios implica a escolha de opções que possibilitem analisar se a PP seguirá um caminho desejável. Em seguida, os resultados são projetados para cada uma das alternativas listadas. O confronto de *trade-offs* pressupõe a análise das vantagens e desvantagens de cada alternativa de PP. Por fim, há a decisão, na qual o analista precisa escolher qual curso de ação recomendar (Bardach, 2012).

R. B. Denhardt, J. V. Denhardt, e Blanc (2014) também discutem o processo de análise de políticas públicas dividindo-o em cinco etapas: formulação do problema; definição dos critérios de avaliação; desenvolvimento de alternativas; análise dos impactos esperados para cada alternativa e hierarquia das alternativas de acordo com os critérios estabelecidos. Esses são dois exemplos de metodologias de APP. Para esta pesquisa, as três fases iniciais do CPP são utilizadas como âncoras, pois entende-se que podem ser vistas como macrogrupos das etapas propostas por esses autores.

3. MÉTODO

Esta pesquisa situa-se no paradigma interpretativo (Morgan, 1980), pois é guiada pelo esforço de compreender o mundo com base na perspectiva dos participantes (Burrell & Morgan, 1979). Além disso, pode ser caracterizada como qualitativa (Denzin & Lincoln, 2006) e descritiva (Triviños, 1987), que utiliza tanto uma abordagem dedutiva na preparação da coleta de dados quanto indutiva ao estabelecer novas interpretações fundamentadas nos dados coletados. Trata-se de um estudo de caso instrumental, pois os casos selecionados desempenham um papel de suporte e facilitam a compreensão do tema principal (Stake, 2005), que é como as redes da sociedade civil atuam no processo de análise de políticas públicas.

O objetivo desta pesquisa foi estabelecido considerando que Florianópolis (Brasil) foi escolhida, em 2012, para participar de um programa do Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB, 2014) denominado Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (Ices). Seu propósito consistia em desenvolver cidades melhores na América Latina e a metodologia envolvia uma rede de monitoramento cidadão, constituída em 2017, da qual participamos. Ao acompanhar essa rede, percebemos alguns desafios na institucionalização desse tipo de iniciativa, o que despertou o interesse em entender como esse processo ocorreu em redes consolidadas. Então começamos a buscar iniciativas semelhantes na América Latina.

Em relação à seleção dos casos, considerando o prazo da pesquisa, nosso conhecimento adquirido ao estudar esse assunto e a profundidade que gostaríamos de obter dos dados, estabelecemos que seriam selecionados quatro casos: dois mais consolidados e outros dois que tivessem uma metodologia influenciada pelos primeiros, para que fosse feita a comparação de sua consistência. Assim, os quatro casos selecionados foram: ALFA (Bogotá/Colômbia), BETA (São Paulo/Brasil), GAMA (Manizales/Colômbia) e DELTA (Ilhéus/Brasil).

A justificativa para a seleção desses casos específicos deveu-se ao período de existência e acessibilidade para ALFA e BETA; e, para GAMA e DELTA, por serem réplicas dos dois primeiros e também acessibilidade. Em relação aos países, a Colômbia foi escolhida com base em nosso conhecimento do caso ALFA, e o Brasil foi eleito por possibilitar a análise desse tipo de iniciativa no contexto brasileiro. Depois da realização da pesquisa, constatamos que os dados coletados foram suficientes para atingir o objetivo.

Além disso, avaliamos que os casos selecionados exemplificam o que dizem Hernandez e Cuadros (2014) quando apontam que o que tem caracterizado a transformação da sociedade civil nas últimas décadas é o surgimento de modelos que desenvolvem uma nova linguagem que enfatiza transparência, acesso à informação e responsabilidade. Essas novas formas de organização diferem das tradicionais, porque seus atores podem representar o interesse de grupos ou da sociedade em geral (Hernandez & Cuadros, 2014).

Com base na teoria e considerando que esta pesquisa adota uma abordagem interpretativa, para preparar para o campo, optou-se por não elencar categorias *a priori*, mas, sim, aspectos norteadores, ou seja, pontos considerados relevantes pela teoria. Os aspectos norteadores foram definidos levando em conta as etapas da análise das políticas públicas e são apresentados no Quadro 1.

QUADRO 1 FRAMEWORK DE COLETA E ANÁLISE

Estágios da APP	Teoria de apoio	Aspectos norteadores
Identificação de problemas	Bardach (2012); Kingdon (2014); Secchi (2017a, 2017b)	Como a rede mapeia e identifica temas e problemas relevantes. Como a rede prioriza os temas e problemas identificados.
Formação de agenda	Bardach (2012); R. B. Denhardt et al. (2014); Heidemann, Secchi, Corrêa, e Ruschel (2010); Kingdon (2014); Secchi (2017a, 2017b)	Como a rede define sua agenda. Como a rede atua para incluir seus temas na agenda da AP.
Formulação de alternativas	Bardach (2012); R. B. Denhardt et al. (2014); Fleury (2005); Heidemann et al. (2010); Kingdon (2014); Secchi (2017a, 2017b)	Como a rede coleta informações para formular alternativas de políticas públicas. Como a rede desenvolve e submete essas propostas à AP.

Fonte: Elaborado pelos autores.

No que se refere à coleta de dados, os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas. Foram realizadas 14 entrevistas com os atores centrais dessas redes, utilizando plataformas de vídeo ou audioconferência. Seis entrevistas foram dos casos colombianos (três em cada caso) e oito entrevistas foram dos casos brasileiros (quatro em cada caso). As entrevistas foram realizadas entre março e agosto de 2019. Nos Resultados, os entrevistados são referidos como “caso-letra” (por exemplo, Alfa-G).

Como dados secundários, foram coletados documentos como relatórios oficiais, atas de reuniões, estatutos e outras fontes escritas relevantes indicadas pelos representantes das redes. Obtiveram-se 40 arquivos ALFA, 29 BETA, 24 GAMA e 9 DELTA. Na próxima seção, esses documentos serão referidos como “caso-número” (por exemplo, Beta-5). O objetivo da coleta desse tipo de material foi reunir o máximo de informações possíveis sobre as redes para que as entrevistas fossem mais objetivas e concisas.

Para a análise dos dados, realizou-se uma leitura analítica para filtrar informações relevantes sobre os aspectos norteadores, as quais foram classificadas por meio da análise de conteúdo interpretativa, que envolve construir ou documentar uma versão do que os dados significam ou representam (Mason, 2005). Embora alguns aspectos norteadores para a coleta de dados tenham sido definidos *a priori*, a análise teve uma abordagem indutiva, ou seja, agruparam-se as informações por meio de um processo interpretativo, identificando padrões que permitiram atingir o objetivo desta pesquisa. Além disso, foi realizada uma análise documental e as informações foram organizadas para caracterizar essas redes e criar uma linha do tempo de seu funcionamento.

4. RESULTADOS

Apresentando brevemente os casos, ALFA consiste em uma iniciativa implementada em 1998, em Bogotá. As instituições fundadoras foram uma entidade privada sem fins lucrativos de apoio ao empreendedorismo, uma grande empresa de mídia, uma organização da sociedade civil dedicada ao desenvolvimento social e a políticas públicas e um instituto voltado para a liderança. Em 2010, uma universidade ingressou como parceira (Alfa-1). A constituição do programa implicou a criação de uma aliança com a disposição de garantir os recursos financeiros do setor privado para assegurar independência em relação ao governo (Gama-5).

BETA surgiu em 2007, em São Paulo, com o apoio de lideranças comunitárias, organizações da sociedade civil e empresas. É uma organização apartidária, pois pretende interferir na gestão pública com imparcialidade e transparência (Beta-19). Inicialmente, foi concebida como um movimento, mas depois ajustou sua identidade como rede porque refletia melhor a ideia de decisões conjuntas e não hierárquicas (Beta-19). Em termos de finanças, BETA não aceita recursos de origem pública para garantir sua independência (Beta-A). A rede é financiada por empresas nacionais e internacionais, fundações privadas (Beta-19) e agências de cooperação (Beta-21). Além disso, parte dos recursos é proveniente de trabalho voluntário e *pro-bono* (Beta-19).

GAMA é uma réplica de ALFA. O programa foi criado em Manizales, em setembro de 2011 (Gama-2). Como requisito metodológico para sua criação, foram necessários, pelo menos, quatro sócios para representar o segmento de mídia, um sindicato ou empresa, academia e uma organização não governamental sem fins lucrativos (Gama-5). Em relação ao financiamento, as entidades que podem subsidiar o programa seguem os mesmos preceitos do caso ALFA.

DELTA foi fundada em 2012 e tem uma abordagem metodológica semelhante à de BETA. É uma organização apartidária e os parceiros iniciais foram pessoas influentes de Ilhéus que queriam “ter essa visão sistêmica” da cidade (Delta-G). Em relação ao seu financiamento, há um único patrocinador para as atividades, uma fundação privada sem fins lucrativos dedicada ao fortalecimento de iniciativas voltadas à promoção da sustentabilidade. No entanto, essa organização tem reduzido o montante repassado e DELTA “ainda consegue sobreviver graças às parcerias” (Delta-G). O quadro 2 resume as principais características dos quatro casos.

Continua

QUADRO 2 CARACTERÍSTICAS DOS CASOS

Aspecto	ALFA	BETA	GAMA	DELTA
Fundação	1998	2007	2012	2012
Justificativa	Ausência de prestação de contas públicas e de espaços para debater a cidade.	Crescimento desordenado; ausência de objetivos; movimentos sociais dispersos.	Uma nova forma de organizações impactarem políticas públicas.	Crise do cacau; DS como uma forma de reestruturar a economia da ilha.
Como elas se definem	Uma iniciativa dos cidadãos e do setor privado.	Uma articulação do campo democrático da cidade de São Paulo.	Uma aliança entre diferentes organizações.	Uma pluralidade de representantes da cidade.
Principais produtos	Informe de qualidade de vida; pesquisa de percepção cidadã; conselho Alfa.	Indicadores e metas; monitoramento cidadão; educação cidadã; mobilização cidadã.	Informe de qualidade de vida; pesquisa de percepção cidadã.	Educação para a cidadania; monitoramento social; impacto em PP.
Orçamento	Custo médio anual do programa, em dólares: 100 mil-150 mil (Gama-5).	Informações relacionadas com a faixa de orçamento não foram divulgadas.	O orçamento inicial, em dólares, foi de, aproximadamente, 26 mil; e, em 2019, em torno de 70 mil.	Em 2017, o montante recebido, em dólares, foi de, aproximadamente, 75 mil; o valor gasto foi de quase 70 mil (Delta-6).

Fonte: Elaborado pelos autores.

No que tange aos resultados específicos desta pesquisa, com base nos dados coletados, foi possível resumir alguns aspectos considerando as etapas de análise de políticas públicas.

Quanto à **identificação de problemas**, o monitoramento é a abordagem de entrada dessas organizações no CPP. Elas monitoram indicadores e também entidades, leis, políticas públicas e planos de gestão. Essa frente exige o levantamento de informações sobre a cidade e, nesse período, as redes constroem um relacionamento com a AP. Leva algum tempo até que todos os dados sejam produzidos, estejam disponíveis e até que a AP entenda seu papel da rede. Nessa etapa, também são realizados diagnósticos da cidade e produzidos relatórios e estudos; pesquisas de opinião; indicadores; manifestos; cartas abertas e outros documentos que destacam assuntos específicos. O Quadro 3, a seguir, apresenta algumas evidências de como essas redes atuam na identificação de problemas.

QUADRO 3 EVIDÊNCIAS EM RELAÇÃO À IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS

Fonte	Evidências em relação à identificação de problemas
Alfa-I	“[A metodologia adotada pela rede] é um tipo de sistema de avaliação que identifica diferentes desafios e problemas em cidades colombianas” e “essa ideia de mensurar a qualidade de vida a partir de diferentes temas [...] permite às cidades identificar facilmente quais dessas áreas [...] são um problema ou, de fato, uma força”.
Alfa-I	“[A priorização de problemas depende de] interesses e da situação da cidade e de onde eles querem focar seus esforços.” Um tópico que foi identificado pelo programa como uma oportunidade de priorizar foi a agenda ambiental.
Alfa-15	“Em saúde, [...] nos últimos cinco anos, tem havido uma constante deterioração de dados, pois os cidadãos estão cada vez mais insatisfeitos e sentem que o serviço não garante o direito à saúde” (p. 2).
Beta-C	A rede criou um observatório cidadão, com o objetivo de “reunir um conjunto de indicadores temáticos que consideramos essenciais para a análise da gestão pública”. O indicador é fundamental porque “apontará naquela direção em que se deve priorizar investimentos e políticas públicas”.
Beta-D	Uma das formas que BETA disponibiliza, anualmente, o diagnóstico por indicador é por meio do Mapa da Desigualdade, que mostra “dados, por bairros, da cidade para determinar quais bairros têm os piores indicadores e onde se deve investir, seja com investimento financeiro, investimento em infraestrutura, ou investimento na melhoria dos serviços públicos”.
Beta-20	O documento “defende a concepção de um plano de contingência e propõe 25 medidas emergenciais para enfrentar a escassez e evitar o colapso do sistema” (p. 15).
Gama-E	“[O programa identifica os indicadores que] são os mais baixos, nos quais estamos piorando, e, a partir disso, temos uma identificação dos problemas da cidade”.
Gama-M	Para cada tema, o programa constitui “oficinas e convidamos diferentes atores que, digamos, estão envolvidos ou que deveriam estar envolvidos com esses temas, para [...] consolidar uma agenda coletiva [...]”.
Gama-E	Existem oficinas baseadas nos ODS que estudam quais indicadores estão relacionados com eles e devem ser priorizados.
Gama-22	“Educação, apesar de ser um dos emblemas da cidade, apresenta mais desafios do que avanços. Os cuidados na primeira infância foram reduzidos em 4% e 72% das crianças avançaram para a primeira série” (p. 17).
Delta-L	“[...] essas são as nossas diretrizes, sustentabilidade, transparência, participação democrática, se há algum espaço [de diálogo] que está sendo fechado e por que está sendo fechado”. DELTA priorizará isso em sua atuação, “se isso tem um impacto macro e é dentro da nossa visão de como a cidade pode ser melhor, então estamos nisso”.
Delta-J	DELTA percebeu uma forma de atuação complementar, que implica não só olhar “para os problemas que existem, mas também olhar para as potencialidades que existem”. Como exemplo, há a tentativa de fortalecer o chocolate e adotá-lo “como uma das riquezas locais [...]”.

Fonte: Elaborado pelos autores.

No que tange à **formação de agenda**, as redes realizam um trabalho de incidência para inserir seus temas na agenda pública, o qual ocorre em diferentes frentes. Uma das formas de atuação é a realização de eventos ou *workshops*, por meio dos quais buscam reunir a AP, grupos de interesse e especialistas. Com base nos diagnósticos, discutem-se os problemas iminentes e os que são considerados relevantes para que a cidade se enquadre em uma lógica de DS. Temas como desigualdade, transparência, educação e saúde são debatidos em profundidade. Além disso, as redes abordam diretamente a AP para reuniões específicas, comparecem em audiências ou participam de comissões. Outra frente nesse processo é o uso da mídia. Os quatro casos consideraram estratégico o relacionamento com a imprensa. O Quadro 4 apresenta algumas evidências de como eles atuam na formação da agenda:

QUADRO 4 EVIDÊNCIAS EM RELAÇÃO À FORMAÇÃO DE AGENDA

Fonte	Evidências em relação à formação de agenda
Alfa-K	“[...] a gente faz [todo o diagnóstico esperando que ele] seja incorporado ao Plano de Desenvolvimento, as metas, para que, a partir daí, possamos ter um impacto muito mais direto na tomada de decisão da cidade”.
Alfa-I	O programa promove oficinas temáticas ou técnicas, nas quais “o governo local e outros atores se sentam para conversar, trazer diferentes pesquisas [...] e, a partir dessa discussão, criar uma agenda que possa promover soluções para o tema X, Y ou Z”.
Alfa-K	“Quando eu estava na Diretoria da ALFA, via de regra, a administração local tinha que fiscalizar e controlar as motocicletas com três ou dois motores, [...]. E não acontecia nada, [...]. Escrevi uma coluna no jornal [...] o nível de contaminação dessas motocicletas estava começando a contribuir com um percentual significativo para a poluição do ar. Imediatamente, recebemos uma ligação da Secretaria do Meio Ambiente convidando-nos para uma reunião para nos informar sobre as medidas que iriam tomar para mitigar o problema”.
Beta-A	Beta-A diz, sobre os temas, que há eixos centrais: redução da desigualdade; orçamento municipal; mobilidade; desenvolvimento sustentável; democracia participativa; que, em sua percepção, “são temas que têm um eixo mais fixo, mais linear em nosso trabalho”.
Beta-C	A Lei do Programa de Metas foi a primeira grande pauta da rede, que envolveu a aprovação de uma emenda à lei orgânica do município determinando que, a cada nova gestão, o candidato eleito ou reeleito deve apresentar, no prazo de 90 dias do início do mandato e sob pena de inelegibilidade, o Programa de Metas para os quatro anos de gestão.
Gama-B	Quando o programa fornece “espaços de reflexão, oficinas, eventos, debates, fóruns, há sempre uma representação da administração municipal”, para que saibam em quais assuntos a cidade “vai mal e o que não vai mal”, e eles precisam “responder o que eles vão fazer para melhorar o que está ruim, porque [...] a pergunta final é sempre devolvida a eles”.
Gama-M	A ideia é “colocar os temas na mesa”, junto com os índices que são levantados pelo programa, e, “junto com esses atores, começar a desenvolver algumas ações em comum acordo [...]”. O esforço é feito para elaborar uma “agenda conjunta”, para permitir que “os tomadores de decisão conheçam as informações, participem dessas discussões e, em determinado momento, [...] incorporem os temas”.

Continua

Fonte	Evidências em relação à formação de agenda
Gama-14	GAMA “apresentou, em janeiro (2016), os ‘12 Desafios em Manizales’, um calendário que reúne os aspectos para os quais a administração municipal deve olhar com uma lupa para manter e melhorar a qualidade de vida na capital caldense” (p. 7).
Delta-L	Sobre o Poder Legislativo, “eles ouvem a gente, a gente tem muito contato com os assessores, especialmente da Mesa Diretora; [...] eles prestam atenção. Isso não significa que eles vão fazer isso, mas eles prestam atenção, e isso de alguma forma conta”.
Delta-5	DELTA faz parte do Grupo de Trabalho de Resíduos Sólidos, que “busca a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Ilhéus” (p. 4).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quanto à **formulação de alternativas**, essas redes atuam, principalmente, por meio da recomendação de políticas públicas, mas é possível identificar diferentes abordagens. Enquanto os casos colombianos fazem recomendações de forma mais formal, com eventos para entrega de relatórios, os casos brasileiros, além de realizar eventos, abordam a AP para elaborar textos de projetos de lei ou planos e, eventualmente, constituem parceria com a AP para implementar projetos específicos. Percebe-se uma participação mais direta de BETA e DELTA no desenvolvimento de algumas políticas públicas, enquanto, nos casos colombianos, a metodologia enfatiza a importância da distância. Também foi possível identificar, exceto em DELTA, que essas redes realizam análises e balanços sobre planos ou políticas públicas já em implementação, eventualmente formulando alternativas de ajustes ou redirecionamentos. O Quadro 5 apresenta algumas evidências sobre essa etapa.

QUADRO 5 EVIDÊNCIAS EM RELAÇÃO À FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS

Fonte	Evidências em relação à formulação de alternativas
Alfa-11	“Ao final de cada avaliação setorial, ALFA faz recomendações respeitadas à Administração sobre assuntos em que ajustes de política são considerados; alguns são novos, outros reiteram observações que [...] foram entregues à Administração” (p. 4).
Alfa-11	[Exemplos de recomendações] “Desenvolver metas para anos de educação por média; [...] definir e implementar estratégias para obter maior cobertura na pré-escola e no ensino médio; investigar as causas do abandono e implementar medidas corretivas; [...]” (p. 11).
Alfa-23	“Durante várias semanas, foram realizadas oficinas para discutir e analisar as propostas técnicas da minuta do Plano de Desenvolvimento [...]. Em particular, foram avaliadas e apresentadas recomendações de políticas públicas para os setores: educação, saúde pública, segurança cidadã, mobilidade, meio ambiente, habitat urbano e desenvolvimento econômico” (p. 1).
Beta-D	Os grupos de trabalho contribuem muito porque, “muitas vezes, você tem uma pergunta que precisa ser elaborada, [...] e aí você tem essas organizações que fazem parte da rede [...]. Então você tem todo esse apoio para poder produzir propostas também”.

Continua

Fonte	Evidências em relação à formulação de alternativas
Beta-A	“Temos uma agenda genérica para a cidade que é a regionalização do orçamento público, redução das desigualdades, um plano de metas ambicioso, enfim, uma agenda mínima para a cidade [...]. No diálogo com os governos, algumas janelas aparecem e aproveitamos essas janelas para ajudar a formular [soluções]”.
Beta-11	“Entrega das 10 propostas elaboradas por BETA aos candidatos a prefeito de São Paulo. Os dois candidatos que foram para o segundo turno se comprometeram com tais propostas” (p. 3).
Gama-E	Além de contar com especialistas externos, existe um órgão interno, o Comitê Técnico, que conta com especialistas em diferentes assuntos e os ajuda a “confrontar e verificar os diferentes aspectos que nos preocupam, identificando também o caminho a seguir”.
Gama-12	[Exemplos de recomendações] “Uma política de emprego deve ser constituída em articulação paralela com uma política de promoção econômica e empresarial [...]; é preciso desenvolver uma política voltada para a qualificação e formação de mão de obra de grupos populacionais específicos [...]; terceiro, deve ser desenvolvida uma política de assistência e emprego que facilite o acesso a grupos populacionais vulneráveis à dinâmica do mercado de trabalho atual [...]” (p. 58).
Delta-L	A Lei de Resíduos Sólidos, embora proposta pelo Poder Executivo, foi elaborada pela sociedade civil e aprovada, por unanimidade, em 16 de junho de 2016.
Delta-04	Dez das 27 sugestões de emendas à Lei Orgânica Municipal propostas por DELTA foram consideradas pelo governo.
Delta-06	DELTA participou das audiências públicas para a elaboração do Plano Plurianual 2018-2020. “Enviou 54 propostas, das quais 36 foram consideradas” (p. 11).

Fonte: Elaborado pelos autores.

De modo geral, por meio da análise de como essas redes atuam no processo de APP, foi possível identificar uma convergência entre a metodologia dos casos e as etapas do ciclo da política pública e, conseqüentemente, compreender a natureza das contribuições que essas iniciativas proporcionam ao processo de APP. Na próxima seção, apresentam-se alguns pontos de discussão considerando a teoria sobre políticas públicas e desenvolvimento sustentável.

5. DISCUSSÃO

Discorrendo sobre cada etapa da APP, a começar pela **identificação de problema**, um problema público pode ser definido como uma discrepância entre o *status quo* e uma possível situação ideal (Secchi, 2017b). Para ser considerado como tal, o problema público precisa ser reconhecido por grande parte da sociedade, determinável e admitir uma possível solução. Essa tarefa de identificar problemas públicos é uma característica marcante dos casos, que atuam, sobretudo, por meio de processos como monitoramento e diagnóstico da cidade. Entende-se que o monitoramento dos indicadores é relevante porque, em decorrência da solicitação consistente de dados, há um incentivo para que a AP produza e sistematize informações, contribuindo para o fortalecimento da prestação de contas.

Adicionalmente, percebe-se que o monitoramento da AP favorece a transparência e reforça o controle social, enquanto que o monitoramento de políticas públicas, orçamentos, planos e projetos contribui para a análise das PP porque tais redes incorporaram a verificação de possibilidades de melhoria, desvios de rumo ou abandono de questões. Nesse aspecto, destaca-se a convergência com

Bardach (2012), quando comenta que são necessárias evidências ao processo de PP, pois essas redes possibilitam a produção de projeções realistas. No entanto, vale considerar que a atuação dessas organizações é baseada em sua metodologia, ou seja, o processo de monitoramento dos indicadores da cidade se traduz no monitoramento dos indicadores que essas iniciativas consideram relevantes.

Nessa etapa, como também realizam diagnósticos da cidade, eles contribuem para a análise das políticas públicas, pois, segundo o discurso de Bardach (2012), fornecem novas informações sobre a realidade da cidade tanto em termos objetivos, com base na análise dos indicadores, como em termos subjetivos, com a exposição da percepção dos cidadãos. Além disso, esses diagnósticos resultam em um trabalho técnico que envolve especialistas e profissionais.

Por outro lado, vale destacar que esse processo de diagnóstico leva em consideração os objetivos internos das redes. Assim, embora haja um discurso voltado para os problemas da cidade como um todo, não se pode perder de vista que essas redes dependem de recursos para se manterem e que a execução de projetos para financiadores específicos pode trazer viés aos problemas identificados. Esse aspecto confirma a visão de Bardach (2012) quando argumenta que a identificação de um problema não costuma ser unânime, pois envolve elementos subjetivos, conflitos e negociações específicas entre grupos.

Em relação à **formação de agenda**, a agenda pública consiste em uma lista de questões ou problemas nos quais o governo e as pessoas de fora do governo estão prestando atenção (Kingdon, 2014). As redes realizam eventos ou *workshops*, por meio dos quais buscam reunir a AP, grupos de interesse e especialistas. Elas também usam a mídia. Considera-se que este é um canal que pode contribuir para o reconhecimento dessas redes pela sociedade, pois a consistência das publicações pode aumentar as expectativas da sociedade nos períodos em que os relatórios estão prestes a ser divulgados. Isso também converge com a lógica dos Fluxos Múltiplos (R. B. Denhardt et al., 2014), uma vez que a mídia pode direcionar temas condizentes com a atmosfera política, contribuindo para abrir janelas de oportunidade.

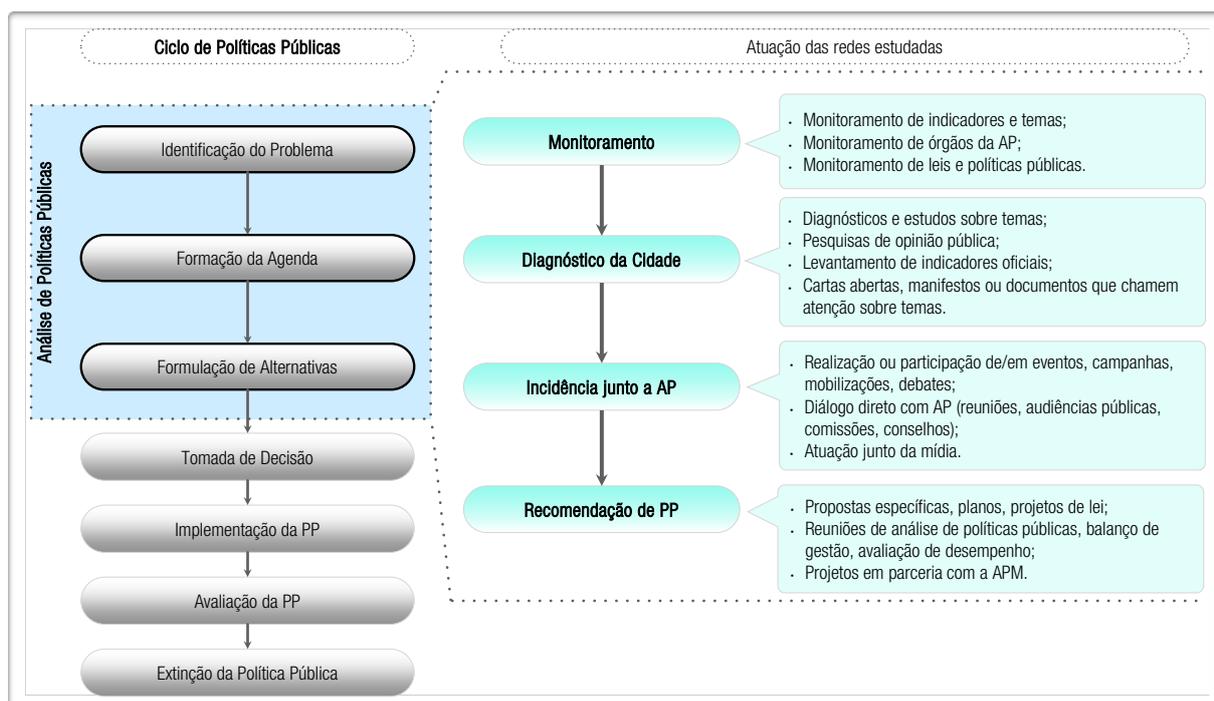
Um aspecto positivo dessa inserção de diretrizes na agenda pública é o fato de essas redes ancorarem suas metodologias no DS. Assim, há maior possibilidade de fazer com que a AP aborde questões pertencentes às dimensões da sustentabilidade. Temas como qualidade do ar, mobilidade e preservação, que geralmente não são prioritários, mesmo que não inseridos na agenda pública, entram no radar. No entanto, assim como no processo de diagnóstico, aqui também se pode notar o viés da escolha e deve-se reiterar que as políticas emergem em uma dinâmica pluralista em que grupos distintos tentam impor seus interesses (Vicente, 2014).

Quanto à **formulação de alternativas**, quando um problema entra na agenda, tornam-se cruciais iniciativas que visem construir e combinar soluções relacionadas com ele (Secchi, 2017b). Essas redes atuam, principalmente, por meio da recomendação de políticas públicas, umas mais formalmente e outras com contato mais próximo com a AP. A recomendação de PP contribui para a APP, pois destina recursos informacionais produzidos pela sociedade para dar respostas mais efetivas aos problemas, fortalecendo a relação entre os atores públicos e privados (Fleury, 2005). Castells e Cardoso (2005) endossam essa perspectiva, comentando que é importante dar espaço a novas ferramentas de governança que estimulem a interação e a participação da sociedade no processo político.

No entanto, um ponto de crítica nesse processo, mais especificamente nos casos brasileiros, é que, embora a imparcialidade seja um aspecto enfatizado, foram relatados exemplos de parceria com a AP. Essa proximidade pode suscitar dúvidas quanto à imparcialidade, uma vez que, considerando

que essas iniciativas participaram da construção de algumas soluções, questiona-se se conseguiriam assegurar a neutralidade na avaliação dos resultados. A forma como as redes atuam no processo de APP é resumida na Figura 1.

FIGURA 1 ELEMENTOS QUE CARACTERIZAM A ATUAÇÃO DAS REDES NO PROCESSO DE APP



Fonte: Elaborada pelos autores.

Em relação ao **desenvolvimento sustentável** nas cidades, as redes incorporam essa abordagem em suas atividades. Especificamente sobre as dimensões do DS – econômica, social, ambiental e institucional (Van Bellen, 2006) –, verifica-se que prevalece uma lógica de sustentabilidade fraca (Bell & Morse, 2008; Hak et al., 2007), uma vez que a dimensão ambiental não tem um nível de importância mais elevado. A preocupação principal tangencia as dimensões social, com o foco na qualidade de vida, e institucional, com a ênfase nos processos democráticos e participativos, mas temas econômicos e ambientais também podem emergir dependendo de um cenário político favorável ou de uma situação crítica.

Uma contribuição relevante é o esforço que as redes nacionais – às quais essas iniciativas estão vinculadas – estão fazendo para adaptar a Agenda 2030 às cidades. Elas estão ajustando seus indicadores à lógica dos ODS e adaptando as metas para corresponder à realidade dos contextos a que se relacionam. Como a Agenda 2030 surgiu em um contexto global, considera-se que esse esforço de municipalização de objetivos e adequação de metas é relevante, pois traduzi-los para a realidade de cada cidade contribui para a conscientização dos cidadãos e gestores públicos sobre a relevância do DS.

Um ponto de crítica refere-se à pouca ênfase no entorno. O território é um elemento relevante na discussão sobre DS porque representa uma unidade onde são construídas as bases ecológicas e as identidades culturais de um grupo de pessoas (Tybusch, 2011). Em relação às redes, apenas ALFA relatou preocupação em reconhecer o entorno e as cidades vizinhas como variáveis ainda a serem estudadas. A metodologia dessas iniciativas, em geral, concentra-se nas cidades onde atuam, o que pode limitar a compreensão de temas como mobilidade, emprego e renda, entre outros, uma vez que as cidades não estão isoladas e, ao mesmo tempo, alimentam e são alimentadas pelo seu entorno. Embora essa crítica não anule o potencial dessas redes na cidade onde atuam, denota que a próxima etapa de evolução da metodologia dessas iniciativas poderia considerar o entorno e estabelecer uma atuação mais abrangente em termos de região ou território. O Quadro 6 resume a forma como os casos abordam o desenvolvimento sustentável.

QUADRO 6 ABORDAGEM DOS CASOS EM RELAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

ALFA	BETA	GAMA	DELTA
Qualidade de vida	Qualidade de vida	Qualidade de vida	Monitoramento social
Prestação de contas e controle cidadão	Participação social	Prestação de contas e controle cidadão	Democracia participativa
Territorialização* dos ODSs	Municipalização dos ODSs	Territorialização* dos ODSs	Municipalização dos ODSs

*Embora eles utilizem a palavra “territorialização”, não foi possível perceber essa ênfase nos dados coletados.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em uma visão geral, as redes incorporam a abordagem de DS em suas atividades, enfatizando a qualidade de vida, incentivando processos democráticos e participativos e incorporando os ODS. Como resultado da imagem de credibilidade e consistência metodológica que buscaram construir nas cidades onde atuam, verifica-se que a AP considera seus diagnósticos e recomendações, sendo possível perceber a incorporação de alguns temas e problemas na agenda pública. O Plano de Metas de São Paulo e Ilhéus e o Plano de Desenvolvimento de Bogotá e Manizales representam os exemplos mais relevantes.

6. CONCLUSÕES

O objetivo deste estudo foi investigar como redes da sociedade civil voltadas para o desenvolvimento sustentável nas cidades atuam no processo de análise de políticas públicas. Foram escolhidos quatro casos e, para entender como eles abordam o DS nas cidades onde atuam, estudou-se a forma como atuam em relação às políticas públicas, mais especificamente no processo de APP (Secchi, 2017a). Essas iniciativas atuam nas três etapas, a saber, identificação de problemas, formação de agenda e formulação de alternativas. As questões apresentadas por essas redes nem sempre avançam e, dependendo da agenda e dos interesses políticos imediatos, nem são consideradas. No entanto, a consistência de atuação e a metodologia técnica contribuem para que sejam considerados uma instância de apoio à AP, que, ao fornecer conhecimento, visa políticas públicas alinhadas com o desenvolvimento sustentável.

No que tange à gestão da sustentabilidade nas cidades, as contribuições estão alinhadas com o DS por conta do conjunto de princípios dessas organizações. Os casos brasileiros declaram a busca por cidades justas, democráticas e sustentáveis e os casos colombianos, embora apenas recentemente tenham enfatizado a Agenda 2030, baseiam sua metodologia na qualidade de vida, condizente com a dimensão social do DS. Além disso, um processo de adequação dos ODS ao nível municipal está em andamento nos quatro casos e acredita-se que este é um aspecto relevante para direcionar a gestão das cidades para um caminho mais alinhado à sustentabilidade. A possibilidade de adequação de indicadores e metas a esses contextos retira o DS do espectro conceitual ou da arena global de discussão, aproximando-o da gestão municipal e confirmando a importância que as cidades têm no contexto atual.

Em geral, embora essas redes tenham o potencial de sensibilizar sobre temas que contribuem para o DS, essa forma mais direta de participação no processo de PP traz desafios à gestão pública, como apontam R. B. Denhardt et al. (2014), pois requer novas habilidades e competências, incluindo saber ouvir as demandas e agir de forma responsiva. O modelo multicêntrico de gestão pública permite a participação de diferentes atores no processo de políticas públicas, mas as contribuições geradas com base nessa nova dinâmica precisam ser canalizadas pelos gestores de alguma forma para fortalecer os processos de transparência e participação social.

Em suma, acredita-se que esta pesquisa trouxe contribuições, pois, além de ampliar a literatura com a descrição de organizações da sociedade civil que trabalham com DS, proporcionou um aprofundamento ao analisá-las à luz de suas ações perante o governo municipal, mapeando as estratégias que usam para atingir seus objetivos. Esta pesquisa mostrou que, quando as organizações da sociedade civil desenvolvem uma metodologia consistente, podem contribuir para fomentar práticas de DS, transparência e prestação de contas pela gestão pública. Por fim, os resultados podem inspirar mais iniciativas dessa natureza, incentivando a participação social e a consolidação de mandatos baseados em indicadores e metas.

Quanto às limitações, trata-se de um estudo de caso e, embora tal caracterização em si não seja considerada uma limitação, essa escolha leva a um resultado que reflete a realidade das redes pesquisadas. Sobre o modelo de análise, decidiu-se estudar como essas redes atuam nas etapas de identificação de problemas, formação de agenda e formulação de alternativas. Os resultados refletem essa relação, no entanto, isso não significa que elas não tenham outros canais de interação com a AP em outros espaços, nem que não façam parte de redes maiores de políticas públicas. Além disso, considerando os dados, este estudo se limita a retratar documentos produzidos por essas redes e a perspectiva de atores específicos.

Outrossim, considera-se que esse aspecto seria uma abordagem interessante para estudos futuros, ou seja, complementar esta pesquisa por meio da percepção de gestores públicos e cidadãos. Outras recomendações seriam as seguintes: estudar como essas redes atuam nos estados e países e desenvolver uma metodologia de avaliação para avaliar o grau de “resultado” ou “impacto” que essas iniciativas conseguiram alcançar nas cidades onde atuam.

REFERÊNCIAS

- Banco Interamericano de Desenvolvimento. (2014). *Guia metodológico: Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis* (2a ed.). Recuperado de https://ewsdata.rightsindevelopment.org/files/documents/97/IADB-BR-L1497_UFmu4yG.pdf
- Barber, B. R. (2013). *If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities*. New Haven, UK: Yale University Press.
- Bardach, E. (2012). *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving* (4a ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Bell, S., & Morse, S. (2008). *Sustainability indicators: measuring the immeasurable?* (2a ed.). London, UK: Earthscan Publications.
- Burrell, G., & Morgan, G. (1979). *Sociological paradigms and organizational analysis*. London, UK: Routledge.
- Cáceres, P. (2014). Planes y programas de metas como innovaciones en los procesos de rendición de cuentas en el nivel local. In D. Pinheiro, D. Melo & J. Costa (Org.), *Democracia: desafios, oportunidades e tendências*. Florianópolis, SC: Imaginar o Brasil.
- Campbell, J. T., Lobao, L. M., & Betz, M. R. (2017) Collaborative Counties: questioning the role of civil society. *Economic Development Quarterly*, 31(3), 228-243. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0891242417710497>
- Cândido, G. A. (2010). *Desenvolvimento sustentável e sistemas de indicadores de sustentabilidade: formas de aplicações em contextos geográficos diversos e contingências específicas*. Campina Grande, PB: UFCG.
- Castells, M., & Cardoso, G. (2005). *A sociedade em rede: do conhecimento à ação política*. Belém, PA: Imprensa Nacional.
- Denhardt, R. B., Denhardt, J. V., & Blanc, T. A. (2014). *Public administration: an action orientation* (7a ed.). Boston, MA: Wadsworth Cengage Learning.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2006). *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens* (2a ed.). Porto Alegre, RS: Artmed.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy* (14a ed.). London, UK: Pearson.
- Elkington, J. (1997). *Cannibals with forks: the triple bottom line of 21st century business*. Oxford, UK: Capstone.
- Farah, M. F. S. (2011). Administração pública e políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 45(3), 813-836. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000300011>
- Faria, C. A. P. (2003). Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 21-29. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100004>
- Fleury, S. (2005). Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. *Revista Administração em Diálogo*, 7(1), 77-89. Recuperado de <https://doi.org/10.20946/rad.v7i1.671>
- Hak, T., Moldan, B., & Dahl, A. L. (2007) *Sustainability indicators: a scientific assessment*. Washington, DC: SCOPE.
- Harper, C. L. (2001). *Environment and society: human perspectives on environmental issues* (2a ed.). Hoboken, NJ: Prentice-Hall.
- Heidemann, F. G., Secchi, L., Corrêa, C. H., & Ruschel, D. (2010). A policy orientation em estudos recentes de implementação de políticas públicas no Brasil. In *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança*, Vitória, ES.
- Hernandez, A., & Cuadros, D. (2014). Iniciativas de transparência y accountability en America latina. In D. Pinheiro, D. Melo, & J. Costa (Org.), *Democracia: desafios, oportunidades e tendências*. Florianópolis, SC: Imaginar o Brasil.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives and public policies* (2a ed.). London, UK: Pearson.
- Koppenjan, J. F., & Klijn, E. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. London, UK: Routledge.
- Lundberg, E. (2020). Toward a New Social Contract? The participation of civil society in Swedish Welfare Policymaking, 1958-2012. *Voluntas*, 31, 1371-1384. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s11266-017-9919-0>
- Martinez, M. G., & Kohler, J. C. (2016). Civil society participation in the health system: the case of Brazil's

- Health Councils. *Globalization and Health*, 12(64), 1-12. Recuperado de <https://doi.org/10.1186/s12992-016-0197-1>
- Mason, J. (2005). *Qualitative researching* (2a ed.). London, UK: SAGE.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens, W. W., III. (1972). *The limits to growth*. New York, NY: Universe Books.
- Morgan, G. (1980). Paradigms, metaphors and puzzle solving in organizational theory. *Administration Science Quarterly*, 25(4), 605-624. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/2392283>
- Newman, P., & Jennings, I. (2008). *Cities as sustainable ecosystems: principles and practices*. London, UK: Island Press.
- Nijkamp, P., & Pepping, G. (1998). A meta-analytical evaluation of sustainable city initiatives. *Urban Studies*, 35(9), 1481-1500. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/0042098984240>
- Ohmae, K. (2005). *The next global stage: challenges and opportunities in our borderless world*. Philadelphia, PA: Wharton School Publishing.
- Prefeitura Municipal de Florianópolis. (2015). *Plano de ação Florianópolis Sustentável*. Recuperado de https://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/plano_de_acao_florianopolis_sustentavel_bid_caixa.pdf
- Sachs, J. (2015). *The age of sustainable development*. New York, NY: Columbia.
- Sales, G. (2017). *Seguindo tartarugas e tubarões na análise de uma política pública para a conservação da natureza* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC.
- Santos, A. H., Pereira, D. B., & Fonseca, L. A. (2017). A iniciativa cidades emergentes e sustentáveis e os objetivos de desenvolvimento sustentável: uma análise sobre as relações conceitual, metodológica e institucional. In *Anais do 6º Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade*, São Paulo, SP.
- Schommer, P. C., Dahmer, J., & Spaniol, E. L. (2014). Controle social no Brasil - estadocêntrico ou sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(1), 35-47. Recuperado de <https://doi.org/10.21118/apgs.v6i1.4534>
- Stake, R. E. (2005). Qualitative case studies. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln (Eds.), *The handbook of qualitative research* (3a ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Secchi, L. (2017a). *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo, SP: Cengage Learning.
- Secchi, L. (2017b). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2a ed.). São Paulo, SP: Cengage Learning.
- Secchi, L., & Zappellini, M. B. (2017). Os clássicos da política pública: concentração e isolamento das comunidades epistêmicas do Brasil, EUA e União Européia. *Revista NAU Social*, 7(13), 111-129. Recuperado de <https://doi.org/10.9771/ns.v7i13.31370>
- Tantivess, S., & Walt, G. (2008). The role of state and non-state actors in the policy process: the contribution of policy networks to the scale-up of antiretroviral therapy in Thailand. *Health Policy and Planning*, 23, 328-338. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/heapol/czn023>
- Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo, SP: Atlas.
- Tybusch, J. S. (2011). O conceito de desenvolvimento sustentável e sua insuficiência metodológica no contexto Latino-Americano: Justiça Ambiental e “Sustentabilidade como Liberdade”. *Estudios Avanzados*, 16, 181-205.
- UN Habitat. (2012). *State of Latin American and Caribbean cities 2012: towards a new urban transition*. Recuperado de <https://unhabitat.org/state-of-latin-american-and-caribbean-cities-2>
- United Nations. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: our common future*. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>
- United Nations. (1992). *United Nations Conference on Environment & Development: Agenda 21*. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

United Nations. (2015a). *World urbanization prospects: the 2014 revision*. Recuperado de <https://population.un.org/wup/publications/files/wup2014-report.pdf>

United Nations. (2015b). *Sustainable Development Goals*. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/>

Van Bellen, H. M. (2006). *Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa*. (2a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getulio Vargas.

Vicente, V. M. V. (2014). Políticas públicas: uma contribuição sucinta à edificação de um modelo para

sua análise. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 4(1), 28-47. Recuperado de <https://doi.org/10.5102/rbpp.v4i1.2761>

Vojnovic, I. (2014). Urban sustainability: research, politics, policy and practice. *Cities*, 41(S1), S30-S44. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.cities.2014.06.002>

Zborel, T., Holland, B., Thomas, G., Baker, L., Calhoun, K., & Ramaswami, A. (2012). Translating research to policy for sustainable cities: what works and what doesn't? *Journal of Industrial Ecology*, 16(6), 786-788. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1530-9290.2012.00565.x>

Mônica Beppler Kist



<https://orcid.org/0000-0001-9487-3272>

Doutora em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Administradora na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Pesquisadora no Grupo de Pesquisa Observatório de Sustentabilidade e Governança. E-mail: monica.beppler@ufsc.br

Hans Michael Van Bellen



<https://orcid.org/0000-0002-9224-7232>

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Professor titular na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Coordenador do Grupo de Pesquisa Observatório de Sustentabilidade e Governança. E-mail: hans.michael@ufsc.br