

O Acordo de Vancouver ¹

*Elaborado por Andrew Graham
(2011)
Contém Nota Pedagógica*

O caso a seguir é baseado em uma situação real. Pode ser facilmente utilizado no contexto da aprendizagem organizacional ou no compartilhamento de práticas. É também um caso de ensino muito bom, uma vez que se baseia na noção de colaboração intergovernamental, um assunto exigente e relevante para a administração pública praticamente em qualquer lugar.

Histórico do caso

O Acordo de Vancouver é um contrato de desenvolvimento urbano entre o governo federal do Canadá, o governo da província da Columbia Britânica e o governo municipal de Vancouver. Foi assinado em março de 2000, com prazo de vigência de cinco anos, e renovado em abril de 2005 por mais cinco anos. O acordo foi reconhecido como um exemplo importante de trabalho colaborativo bem-sucedido em governança urbana e cooperação intergovernamental. Recebeu o prêmio de gestão inovadora do Instituto de Administração Pública do Canadá, um prêmio de Serviço Público das Nações Unidas pelo aumento da transparência, *accountability* e agilidade no serviço público e um prêmio de parceria da Associação de Dirigentes Profissionais do Serviço Público do Canadá.

Esse acordo multigovernamental concentrou-se no aperfeiçoamento dos serviços e na introdução de melhorias na região central-leste (*Downtown Eastside*) da cidade de Vancouver, uma área afetada por profundos problemas sociais, de drogas e de criminalidade. Este estudo de caso analisa o processo de criação do acordo e as operações realizadas durante sua vigência. O objetivo deste caso é prover referências contextuais para o estudo de questões de políticas e de gestão pública que envolvam, entre outras:

- Cooperação intergovernamental
- Gestão de acordos complexos
- Governança de empreendimento com colaboração de vários parceiros

- Negociações
- Política social

O caso também ilustra, para profissionais de políticas públicas e de gestão, lições aprendidas relativas à criação de mecanismos de governança úteis, processo de comprometimento político e burocrático, e sustentação de uma iniciativa no decorrer de mudanças de governo e de prioridades ao longo do tempo.

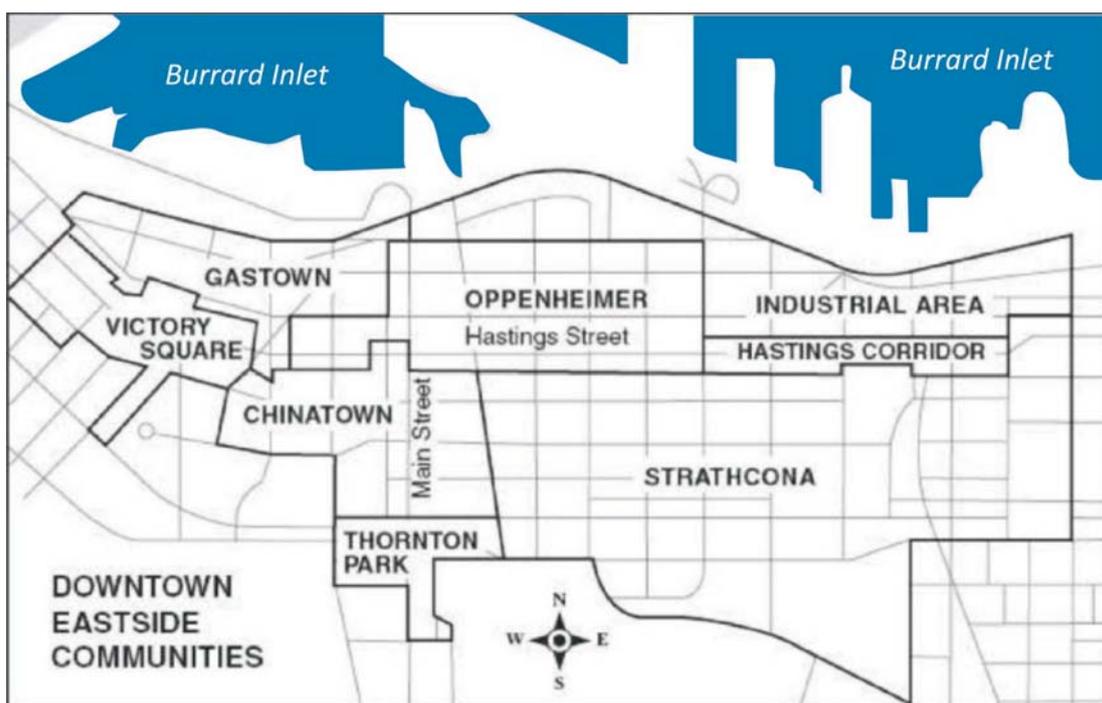
Fontes

Boa parte do material referente a este caso foi fornecida pela própria secretaria responsável pelo Acordo de Vancouver. Parte desse material está disponível no *site* do acordo <http://www.vancouveragreement.ca>. Foram realizadas entrevistas complementares com várias pessoas envolvidas na administração do acordo.

A partir dessas fontes, o material foi organizado em formato de estudo de caso. Esta não é uma pesquisa original, mas um apanhado de materiais existentes. Devido à riqueza da documentação, referências adicionais são fornecidas no final do caso para permitir que os alunos explorem áreas específicas.

Origens do acordo

A área *Downtown Eastside* de Vancouver foi o primeiro assentamento da cidade e inclui os bairros de *Strathcona*, *Chinatown*, *Gastown*, *Victory Square* e *Oppenheimer/Japantown*.



Essa área já foi um setor efervescente da cidade, com escritórios, bancos, teatros, hotéis, lojas de departamentos, uma biblioteca e moradias para pessoas de baixa e média renda. A perda gradual de residências de baixa renda em outras partes da cidade e a desinternação de milhares de pacientes psiquiátricos atraíram mais pessoas para *Downtown Eastside*, em busca de moradia acessível.

No início da década de 1990, com o agravamento do problema de consumo de drogas na sociedade, mais pessoas dependentes de drogas vieram para a comunidade, tornando-a um centro de tráfico e trazendo consigo os crimes relacionados. A mudança afetou toda a comunidade, com um impacto significativo sobre o comércio local. Ao mesmo tempo, grandes varejistas e edifícios públicos importantes se transferiram para o novo centro da cidade, em *Granville Street*. Apesar dessas transformações, as principais áreas habitadas por residentes estabelecidos mantiveram-se como um bairro vigoroso.

No final da década de 1990, a percepção geral de *Downtown Eastside* como uma zona de crise tornou evidente os anos de políticas fracassadas e o abandono sistemático por parte do poder público.

Na Câmara de Vereadores, já estavam em andamento projetos de integração da prestação de serviços em nível de bairro, por toda Vancouver. Os planejadores de *Downtown Eastside* argumentavam que essa coordenação de políticas entre departamentos da cidade seria inadequada para o bairro sem o envolvimento ativo de agências provinciais e federais relevantes. Philip Owen, então prefeito da cidade, dedicou energia política considerável para o estabelecimento de uma parceria ampla entre organizações governamentais e não governamentais para lidar com a dependência de drogas e a criminalidade em Vancouver, particularmente em *Downtown Eastside*.

O catalisador imediato para o Acordo de Vancouver foi uma crise de saúde aguda em *Downtown Eastside* – alta incidência de doença mental, dependência de drogas e HIV/Aids na população local. As autoridades de saúde apontaram a área como o centro de uma epidemia de HIV na região.

Em 1998, a cidade de Vancouver aprovou o Programa de Ações Estratégicas para *Downtown Eastside*, voltado para questões de criminalidade, segurança, pobreza, abuso de drogas, falta de moradia, saúde e revitalização econômica. Um amplo programa de revitalização da área, com vigência de cinco anos, foi iniciado com o objetivo de “criar uma comunidade segura e saudável”. Esse plano era apoiado por uma coalizão de organizações locais, grupos de defesa de direitos, prestadores de serviços primários de todas as esferas governamentais e muitos cidadãos da área.

Na ânsia de institucionalizar a nova colaboração possibilitada pela coalizão, o prefeito Owen buscou uma plataforma politicamente

sustentável para consolidá-la – uma que vinculasse estrategicamente o governo municipal aos governos provincial e federal, ambos com responsabilidades jurisdicionais específicas nessa área.

Não chega a ser surpreendente que nas discussões entre a prefeitura e a equipe do Ministério da Saúde do Canadá sobre os problemas de drogas de Vancouver, os acordos de desenvolvimento urbano logo fossem identificados como um modelo de governança promissor. Embora não haja uma definição rígida desses acordos, algumas características são comuns a todos:

- integração horizontal ou cooperação entre esferas de governo e entidades não governamentais;
- um modelo de governança de longo prazo;
- foco nas questões econômicas e sociais de uma área ou competência específica, compromisso com um processo contínuo de solução de problemas ou foco político.

Esses acordos, em diferentes formatos para se adequarem a situações específicas, já existem em *Winnipeg, Saskatoon e Regina*, além de *Vancouver*.

É importante ressaltar que a cidade de Vancouver não tinha competência ou recursos para lidar por si só com os problemas sociais e econômicos complexos e sistêmicos associados a *Downtown Eastside*. Como a competência, a *expertise* e os recursos estavam distribuídos entre os três níveis de governo, bem como entre diferentes órgãos, a participação de todos os níveis de governo era necessária.

A demora na redação final do Acordo de Vancouver deveu-se às complexas negociações que foram necessárias para inserir numerosos órgãos públicos dos três níveis jurisdicionais. Um fator significativo desse esforço foi a disputa pela coordenação nas entidades parceiras. Nesse caso, inicialmente havia 12 ministérios federais, 19 ministérios ou órgãos provinciais e 14 departamentos municipais que detinham alguma forma de responsabilidade pela solução dos problemas de *Downtown Eastside*, incluindo o Conselho Escolar de Vancouver e a Autoridade de Saúde Costeira de Vancouver. Ao mesmo tempo, calculava-se que havia cerca de 300 organizações comunitárias em atividade em *Downtown Eastside*. Os participantes do projeto observaram que essa fase de negociação e o período inicial de implantação do acordo foram momentos de grande vulnerabilidade. Como um observador comentou, “para que alguma coisa aconteça, é preciso que haja pelo menos uma pessoa totalmente dedicada a colocá-la em prática”. Nesse caso, o prefeito e seu gabinete, juntamente com o secretário executivo adjunto de Diversificação Ocidental do governo federal, desempenharam esse papel crucial de ligação entre órgãos e atores, atraindo aqueles que estavam menos convictos, relutantes ou marginalmente envolvidos.

Uma minuta do Acordo de Vancouver foi endossada por todos os níveis de governo em julho de 1999 e recebeu *feedback* positivo em um processo de revisão comunitária realizado em *Downtown Eastside*. O acordo foi assinado formalmente em março de 2000.

O acordo inicial

A intenção original do acordo era desenvolver um esforço cooperativo para lidar com uma situação específica e premente – a área de *Downtown Eastside*. Como tal, não havia objetivo de criar um novo nível de agência governamental. Todos os entes governamentais mantiveram autonomia. O próprio projeto do acordo não previa a possibilidade de haver fundos independentes; em vez disso, o acordo deveria ser apenas um mecanismo para concentrar, em foco único, esforços e recursos. A dinâmica mudou em 2003 com a inclusão de fundos controlados pelo projeto.

Quanto à forma de organização dos entes governamentais para participarem do projeto, o município provavelmente estava mais bem equipado que os outros níveis de governo. Ele dispunha de um Grupo de Serviços Comunitários que fornecia um foco organizacional lógico na cidade. Os governos federal e provincial tiveram que criar órgãos especiais para os fins do acordo. No governo federal, porém, o Departamento de Diversificação Ocidental de um pequeno ministério federal de desenvolvimento regional, com funções explícitas de coordenação, foi capaz de fornecer uma plataforma de colaboração.

A responsabilidade pelas decisões tomadas sob a égide do acordo coube a um Comitê de Política Pública formado pelo ministro federal de Diversificação Econômica Ocidental, pelo ministro provincial de Serviços Comunitários, da Mulher e do Aborígene, e pelo prefeito de Vancouver. Devido à dificuldade para agendar reuniões com a presença dos três, na prática o Comitê de Política Pública reuniu-se não mais que duas vezes por ano. As responsabilidades de orientação estratégica e implementação foram delegadas a um Comitê Gestor composto por três representantes graduados de cada nível de governo.

Apesar das diferenças substanciais de autoridade jurisdicional e de capacidade financeira, uma regra de decisão consensual por unanimidade garante que todos os parceiros governamentais tenham igual poder decisório em ambos os comitês. O principal comitê operacional do Acordo de Vancouver é uma equipe de coordenação que se reúne quinzenalmente e, por sua vez, faz a ligação com uma série de grupos de trabalho responsáveis pelas metas estratégicas especificadas pelo Comitê Gestor. A Equipe de Coordenação também promoveu a criação e reuniu-se regularmente com Grupos de Trabalho voltados para problemas específicos, como redução de agressões, habitação, mulheres, segurança alimentar e aborígenes, que atuavam na

implementação do acordo na ponta. Os grupos de trabalho não tinham autonomia decisória, nem recursos próprios. Eles se valiam das estruturas existentes e os ministérios retinham o controle total. Tal situação levou ao que foi definido por um entrevistado como “comitês de sondagem”, que se concentravam em tentar checar o alcance do que era possível dentro da programação existente.

O acordo tinha quatro áreas focais: saúde, desenvolvimento econômico, segurança e habitação.

Dinâmica da colaboração

Após a assinatura do acordo, perdeu-se algum tempo até que os elementos de governança e ação fossem iniciados. Muito pouco trabalho foi investido no estabelecimento da dinâmica de funcionamento do modelo de governança descrito anteriormente. No período inicial, a informalidade predominou. Não eram produzidas atas das reuniões e o acompanhamento das decisões ficava a cargo dos membros constituintes. Nesse contexto, qualquer progresso demandava um dispêndio considerável de tempo e energia. Como um participante observou: “Poderíamos ter organizado melhor os processos básicos”.

Foi somente em 2002 que os vários entes governamentais conseguiram chegar a um acordo sobre um plano estratégico. O fato foi visto como uma perda de potencial e da dinâmica do processo. Outros talvez tenham encarado a situação como uma definição necessária das funções.

Em relação à dinâmica política que envolvia o acordo, o prefeito Phillip Owen, fundamental para as atividades municipais iniciais, foi derrotado nas eleições de 2002. Apesar da perda de um dos defensores originais do acordo, seu sucessor, o prefeito Larry Campbell, também estava comprometido com a filosofia de quatro pilares de combate ao uso de drogas (proibição, legalização, medicalização, e drástica redução) e com o processo do Acordo de Vancouver (COLLIN, 2006).

No escalão superior, a administradora municipal, Judy Rogers, foi uma forte defensora do acordo. No nível da província, houve mudança em 2001. O Partido Democrático Novo – ao qual pertencia o ministro provincial de Serviços Comunitários, do Aborígene e da Mulher, que havia endossado o Acordo de Vancouver – saiu para dar lugar ao governo do Partido Liberal de Gordon Campbell, marcado por programas de corte de custos e prioridades às empresas em vez da agenda de desenvolvimento de comunidades. Essa troca foi mais desafiadora. Entretanto, a província permaneceu fiel ao Acordo de Vancouver e de fato tomou a primeira iniciativa de financiamento em 2003.

No nível federal, o Acordo de Vancouver foi apoiado ativamente pelo ministro de Diversificação Ocidental, Stephen Owen, e pelo ministro da Saúde, Alan Rock, bem como pela deputada e secretária de Estado de

Multiculturalismo e Status da Mulher, Hedy Fry. Entretanto, com a eleição do Partido Conservador em 2006, o entusiasmo arrefeceu, embora os ministérios federais continuassem envolvidos. A decisão de não renovar o acordo por mais um período pode ser considerada um reflexo da filosofia desse governo.

Como um instrumento inicialmente desprovido de orçamento próprio, o acordo tinha por objetivo alinhar investimentos, políticas e programas governamentais em *Downtown Eastside*. O pessoal e outros recursos operacionais eram alocados por esfera de governo para apoiar as atividades do Acordo de Vancouver. A premissa era de que seria possível agregar valor à política por meio da conjugação de esforços – o que proporcionaria maior foco, apoios mais transparentes e conhecimentos mais precisos. Nas palavras da administradora municipal de Vancouver, Judy Rogers, os “mandatos dos governos diferem, mas na prática são complementares e direcionados às mesmas pessoas” (ROGERS, 2001). A liderança na coordenação cabia ao município e já estava disponível na forma das equipes de serviços integrados aos bairros. Os governos federal e provincial enfrentaram maiores dificuldades para dotar suas respectivas intervenções de coerência horizontal, antes que pudessem alinhar-se um ao outro e também à estrutura de prestação de serviços comparativamente avançada do município (BAKVIS E JUILLET, 2004).

Nesse contexto, a ausência de fundos próprios do Acordo de Vancouver era vista por alguns como uma vantagem, pelo menos a princípio. A razão é que se evitava assim conflitos entre os governos sobre financiamento ou competição na comunidade pelos recursos, o que desviaria a atenção da necessidade prévia de desenvolver a capacidade de gerir esses gastos (MACLEOD, 2004). A administradora municipal de Vancouver, Judy Rogers, acreditava que “o valor dos relacionamentos intergovernamentais é de suma importância” (ROGERS, 2001). Os benefícios identificados por Rogers incluíam a aprendizagem mútua sobre sistemas internos e culturas; a remoção de barreiras ao relacionamento, como as que existem entre o município e o governo federal; a conscientização de que os problemas exigiam uma ação em três níveis e a especificação das áreas em que cada governo poderia contribuir e; o aumento do acesso dos cidadãos aos programas e serviços.

Para outros, porém, a ausência de recursos específicos logo se tornou um obstáculo à obtenção de progressos substanciais. Os programas e fundos existentes tinham condições ou regras desconectadas com a complexidade das necessidades existentes em *Downtown Eastside* (BAKVIS E JUILLET, 2004). Rogers (2001) reconhecia os limites ao olhar para o futuro:

Há vários desafios que ainda precisam ser superados. A princípio, este era um acordo desprovido de recursos próprios. Os parceiros arcavam com as iniciativas adotadas em suas respectivas áreas de competência, usando recursos existentes. Esses fundos frequentemente eram fornecidos com critérios de programação estritos e pouca flexibilidade. Por exemplo, os governos têm recursos orçamentários para treinamento profissional, mas o treinamento profissional tradicional não se enquadra na cultura de *Downtown Eastside*. O treinamento profissional em *Downtown Eastside* deve lidar com questões como o fornecimento de qualificação relevante a pessoas envolvidas com abuso de drogas. Embora o apoio financeiro tenha sido significativo, a necessidade de recursos específicos foi identificada como crucial para o sucesso do Acordo de Vancouver. A necessidade de equipe própria também foi considerada fundamental para integrar a visão dos parceiros. Finalmente, também houve desafios na comunidade. As expectativas da comunidade aumentaram, mas as propostas apresentadas frequentemente não se enquadravam nos critérios definidos pelos programas governamentais. (ROGERS, 2001).

À luz dessas preocupações, os governos provincial e federal decidiram, em abril de 2003, liberar recursos para projetos específicos iniciados por meio do Acordo de Vancouver, com uma alocação compartilhada de \$ 20 milhões. O catalisador foi a candidatura de Vancouver para sediar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de Inverno de 2010.

Por um lado, a situação em *Downtown Eastside* constituía um potencial estrangimento internacional para a cidade hospedeira. Por outro, conectar um *Downtown Eastside* revitalizado aos Jogos Olímpicos poderia ajudar a candidatura de Vancouver, num contexto mais amplo de sustentabilidade social, atenuando a preocupação generalizada, detectada em consultas realizadas na cidade, de que as desigualdades urbanas seriam exacerbadas com o redirecionamento de recursos para o evento.

De posse dos \$ 20 milhões, os parceiros no Acordo de Vancouver concluíram um Plano Estratégico Integrado com quatro prioridades. Cada uma delas revela algumas colaborações políticas pouco ortodoxas (DONOVAN e AU, s.d.; MACLEOD, 2004; ACORDO DE VANCOUVER, 2007b).

A primeira estratégia consistiu em revitalizar o corredor da *Hastings Street* por meio de uma combinação de desenvolvimento econômico da comunidade e melhorias no setor público. Em parceria com as organizações comunitárias, alguns planos foram implementados para

ampliar as oportunidades econômicas para os moradores. Esse objetivo foi concretizado por meio de um portal público com informações sobre práticas e serviços, vinculando empresas e governos a fornecedores de bens e serviços que estavam sediados na região central da cidade ou empregavam moradores desta região. O Fórum Urbano Mundial de 2006, realizado em Vancouver, e particularmente a candidatura aos Jogos Olímpicos de 2010 foram veículos para essa estratégia. Nesse contexto, o Acordo de Vancouver induziu o comitê olímpico a adotar a inclusão social como tema central dos jogos. Foi encomendado um estudo abrangente sobre o efeito potencial dos Jogos Olímpicos sobre *Downtown Eastside*, examinando questões como habitação, desenvolvimento comercial, emprego e capacitação. O resultado foi o compromisso de inclusão da região central na proposta vencedora dos Jogos Olímpicos, “para promover a sustentabilidade social e econômica por meio da plena integração de *Downtown Eastside* a esse importante evento internacional” (ACORDO DE VANCOUVER, 2007b). Além dos \$ 20 milhões alocados pelos governos, o compromisso foi ampliado em 2005, quando o comitê organizador de Vancouver anunciou uma nova parceria com a Bell Canadá para investir \$ 2 milhões em *Downtown Eastside*. O dinheiro deveria ser transferido ao longo de quatro anos para as prioridades identificadas no Plano de revitalização econômica do Acordo de Vancouver.

A segunda estratégia foi o desmantelamento da situação de consumo ostensivo de drogas em *Downtown Eastside*. O Centro de injeções seguras/supervisionadas foi inaugurado em 2003 sob os auspícios do Acordo de Vancouver. O foco era a redução dos riscos por meio da transferência de usuários de drogas intravenosas dos becos para uma instalação segura, com acesso a profissionais de saúde para tratamento com metadona e serviços de controle dos sistemas de abstinência para adultos e adolescentes. O Acordo de Vancouver mobilizou os principais atores e facilitou as relações. O Ministério da Saúde do Canadá concedeu à Autoridade de Saúde Costeira de Vancouver, responsável pelo programa, uma isenção operacional de três anos com base na legislação federal sobre drogas. O órgão também financiou as pesquisas do projeto. O Ministério da Saúde provincial custeou a reforma das instalações e a operação do centro. Forças policiais da cidade foram trazidas de outras áreas para garantir a segurança e a ordem nas imediações. Em um contexto mais amplo, uma estratégia coordenada de prevenção e repressão, com o objetivo de eliminar a infraestrutura do tráfico ilegal de drogas, aliou atividades de policiamento, licenciamento, normas de emprego e tributação, além de ações referentes aos processos criminais, provenientes dos três níveis de governo (MASON, 2006).

A terceira estratégia foi a reabilitação de hotéis decrepitos, nos quais a locação de quartos para ocupantes individuais havia se tornado o último recurso habitacional em *Downtown Eastside*. A meta do grupo de trabalho de habitação do Acordo de Vancouver era proporcionar moradia adequada aos residentes e facilitar o acesso aos serviços de saúde mental e combate ao abuso de drogas. Por meio do acordo, a cidade promulgou uma lei municipal para a reforma dos quartos de locação individual, levando em conta as necessidades de moradia dos habitantes de baixa renda. Um projeto piloto com recursos de uma corporação de hipoteca imobiliária do Canadá forneceu treinamento em gestão para os funcionários dos hotéis (ministrado em um órgão comunitário e em um colégio comunitário) para lidar com a clientela de habitações individuais. A transformação do Pennsylvania Hotel foi realizada por uma parceria envolvendo recursos federais de assistência aos sem-teto e recursos provinciais de habitação para a aquisição e reforma do edifício, bem como permissões municipais de zoneamento para uso como moradia comunitária, com espaços comerciais no andar térreo. A iniciativa do Acordo de Vancouver preparou o terreno para o anúncio, feito em 2006, de que as três esferas de governo realizariam um investimento de \$ 2,4 milhões em um conjunto habitacional de 44 unidades para pessoas solteiras de baixa renda sujeitas ao risco de se tornarem sem-teto.

A quarta estratégia consistiu em tornar a comunidade mais segura e saudável para as pessoas mais vulneráveis em *Downtown Eastside*. Nesse quesito, ocorreu uma colaboração notável com o Projeto de Acesso Móvel para Profissionais do Sexo. Uma ambulância adaptada fornecia espaços seguros, primeiros socorros, informações de encaminhamento a serviços e aconselhamento a profissionais do sexo, muitas das quais são jovens aborígenes em situação vulnerável. O projeto foi liderado pelo Ministério de Serviços Comunitários, do Aborígene e da Mulher da província. Ele trabalhou em estreita colaboração com duas organizações comunitárias e com mulheres que haviam trabalhado ou ainda trabalhavam no comércio de sexo. O Ministério da Justiça forneceu apoio para lidar com a exploração sexual de jovens aborígenes. A polícia de Vancouver contribuiu com sua forma de redução de agressões, oferecendo treinamento em autodefesa às trabalhadoras do comércio de sexo e aprimorando a coleta de informações sobre consumidores desses serviços. Outra iniciativa relacionada aos residentes vulneráveis implementada pelo Acordo de Vancouver foi um centro de serviços múltiplos em *Downtown Eastside*, conhecido como *Crabtree Corner*, onde funcionou o inovador programa *Sheway*, que fornecia apoio a mulheres grávidas com problemas de consumo de drogas, bem como a mães solteiras e seus filhos.

Claramente, todos os quatro projetos do Acordo de Vancouver envolvem uma colaboração considerável não apenas entre as três esferas de governo, mas também entre elas e o setor comunitário e, em alguns casos, entre governo e empresas. O diretor de uma entidade sem fins lucrativos citada em uma cerimônia de premiação do Acordo de Vancouver, em 2004, afirmou que aquela experiência estava “transformando a forma como os governos tradicionalmente trabalham com grupos comunitários” (Diversificação Econômica Ocidental, 2004). Certamente, a menção ao envolvimento da comunidade e à participação dos residentes remonta às origens do Acordo de Vancouver. Um dos três temas originais do acordo era a “capacitação da comunidade”. Nas palavras da administradora municipal de Vancouver:

A importância da participação da comunidade foi estabelecida pelos parceiros no Acordo de Vancouver. A abordagem de criação de capacidade é baseada em uma filosofia adotada nos altos escalões governamentais de fornecer recursos e apoio às comunidades vulneráveis e marginalizadas. A meta é ajudar os membros da comunidade a desenvolver habilidades, conhecimentos e capacidades que lhes permitam participar do processo de planejamento e tomada de decisões (ROGERS, 2001).

O papel da comunidade

As avaliações e reflexões sobre o funcionamento do Acordo de Vancouver indicam, porém, que ainda há aspectos ambíguos sobre o papel da comunidade. Organizações provenientes da comunidade participaram ativamente dos vários grupos de trabalho do Acordo de Vancouver, mas o Comitê de Política Pública e o Comitê Gestor não colocaram em prática os planos de incluir vozes da comunidade no processo decisório. Uma avaliação especial do acordo relatou que a estrutura de governança “não refletiu a abordagem abrangente e inclusiva que era esperada pelos grupos comunitários” (MACLEOD INSTITUTE, 2004).

As questões pendentes incluíam a criação de uma função formal de assessoria política para o setor comunitário, o apoio à capacitação da comunidade e à participação dos habitantes de baixa renda e a descoberta de maneiras que permitissem acesso mais transparente e rápido à burocracia governamental. Além disso, a própria comunidade de *Downtown Eastside* era extremamente complexa e abrigava interesses divergentes, como os dos comerciantes chineses, os das lideranças aborígenes e os de alguns grupos de moradores em questões como a redução da violência (DONOVAN E AU, s.d.). Encontrar a voz da comunidade nas prioridades estratégicas do Acordo de Vancouver não era um processo simples e a arraigada desconfiança das motivações do governo era difícil de superar.

O município também argumentava que a representação comunitária em *Downtown Eastside* era adequadamente suprida pelo projeto de desenvolvimento paralelo subvencionado pelo Centro Nacional de Prevenção ao Crime, que se concentrava explicitamente na mobilização e capacitação dos moradores. De fato, o centro representou importante oportunidade de aprendizagem para o Acordo de Vancouver no envolvimento da comunidade em cada um dos quatro projetos. Entretanto, a relação entre o projeto e o Acordo de Vancouver não era clara e as muitas lições aprendidas no centro sobre relações governo-comunidade e participação comunitária não foram necessariamente transferidas para o acordo (RIANNO-ALCALA, 2004). Como sintetizou o estudo de avaliação do Acordo de Vancouver: “A definição do significado da participação comunitária no contexto da governança do Acordo de Vancouver ainda é uma questão em aberto” (MACLEOD INSTITUTE, 2004).

Resultados

O Acordo de Vancouver foi amplamente reconhecido por desenvolver abordagens inovadoras à governança e às políticas públicas, como foi observado na descrição inicial do caso. Como é inevitável em qualquer grande empreendimento político intergovernamental, há questões que exigem correção e consideração.

Investimento ou cooperação?

A ausência de fundos próprios na fase inicial do Acordo de Vancouver refletiu o fato de que ele não foi formulado como um veículo para projetos de reconstrução em larga escala. Mesmo quando os recursos chegaram, em 2003, o valor não era suficiente para uma transformação física, econômica ou social de *Downtown Eastside*. Portanto, as principais contribuições do Acordo de Vancouver residem em outras categorias: integração e realinhamento das políticas existentes e uso de recursos modestos em uma ampla variedade de parcerias para experimentações ou projetos-piloto que mereçam ampliação e institucionalização.

Adaptação de políticas públicas

Por meio de suas articulações, o Acordo de Vancouver conseguiu desenvolver uma estrutura que esclareceu e proporcionou melhor coordenação à “divisão política do trabalho” em *Downtown Eastside*. Cada esfera de governo forneceu esforço ou capacidade específica em termos de finanças, regulação, conhecimentos ou mobilização. Nas palavras de Judy Rogers, “enquanto o governo federal lidava com a questão das drogas do ponto de vista judicial, o governo da cidade de Vancouver agia do ponto de vista da repressão (policiamento) e a província, do ponto de vista de saúde (tratamento), produzindo um esforço articulado mais eficaz para lidar com o problema” (ROGERS, 2001).

Uma pesquisa envolvendo autoridades nos três níveis de governo constatou que quase 3/4 das autoridades consultadas informaram que haviam mudado “muito frequentemente” a forma de trabalhar, com base nas lições aprendidas nos esforços cooperativos (MACLEOD INSTITUTE, 2004). Essa integração entre governos – respeitando as áreas de atuação de cada um e aberta à aprendizagem mútua – caracterizou muitas iniciativas introduzidas no Plano estratégico integrado de 2003. Com recursos modestos, o Acordo de Vancouver foi além dos programas existentes ou dos critérios de políticas públicas usuais, optando por construir estratégias sob medida para as condições únicas de *Downtown Eastside*. A dinâmica foi mais evidente nas isenções legais sobre drogas que permitiram a criação do Centro de Injeções Seguras. Ela também se manifestou em outras iniciativas: as transformações de hotéis realizadas pelo Acordo de Vancouver levaram o município a considerar a inclusão do curso de gestão de hotéis em suas normas de licenciamento; os planos de revitalização do Acordo de Vancouver foram incorporados ao tema de inclusão social, que se tornou parte da candidatura olímpica de Vancouver; e a polícia de Vancouver passou a introduzir estratégias de redução de agressões no controle do comércio de sexo.

Apesar desses avanços, ainda persistiam dúvidas significativas sobre a quantificação do efeito das políticas sociais e econômicas tradicionais em *Downtown Eastside* e a relação com os processos do Acordo de Vancouver. É inquestionável: os fatores que convergiram para produzir uma crise em *Downtown Eastside*, no final da década de 1990, foram resultantes de cortes e reestruturações maciças nas políticas sociais federais e provinciais em setores cruciais como assistência social, moradia acessível e serviços de saúde mental. Nesse particular, os microprojetos do Acordo de Vancouver estavam nadando contra uma corrente macropolítica hostil. As transformações de hotéis, por exemplo, são uma resposta limitada à ameaça tríplice de elitização, desenvolvimento e deslocamento que paira sobre *Downtown Eastside*. Fato que se deve ao superaquecimento do mercado imobiliário residencial e comercial de Vancouver. Além disso, alguns sucessos notáveis patrocinados pelo Acordo de Vancouver – como a candidatura olímpica baseada na inclusão social e o Centro de Injeções Seguras – estão ameaçados desde a mudança de partido no governo em 2005 e 2006, nos níveis municipal e federal, que removeu as metas de inclusão social da lista de prioridades. Os realinhamentos políticos são de tal monta que a manutenção do Acordo de Vancouver é atualmente uma questão em aberto.

Disseminação das inovações

Aqui, as contribuições do Acordo de Vancouver enquadram-se em várias categorias. Primeiro, no nível genérico de políticas públicas, a estrutura baseada em quatro pilares representou nova maneira de

conceber os vínculos entre saúde pública e revitalização urbana. Seus projetos aplicaram os princípios de prevenção, tratamento, repressão e controle de danos ao desenvolvimento comunitário. O resultado é uma estrutura promissora de políticas regenerativas aplicáveis a outras áreas decadentes, além de *Downtown Eastside*.

Segundo, em termos de iniciativas específicas, a experiência-piloto do Centro de Injeções Seguras estabelecido pelo Acordo de Vancouver atraiu a atenção mundial e contribuiu para a reformulação dos debates sobre políticas de abuso de drogas e exclusão social.

Terceiro, o Acordo de Vancouver tornou-se um modelo para o governo federal em seu Novo Plano para Cidades e Comunidades. O ministro John Godfrey elogiava frequentemente a articulação entre os atores e órgãos envolvidos e apoiava sua aplicação em outras cidades e desafios urbanos, além da revitalização de bairros (BRADFORD, 2005). Em 2005, novos acordos de desenvolvimento urbano haviam sido assinados em Regina, Victoria e havia negociações em andamento em Toronto.

Nota

- ¹ Este caso foi elaborado por Andrew Graham como parte do projeto de cooperação Brasil-Canadá “Desenvolvimento de Capacidade de Governança”. Esta é a primeira publicação.

Referências Bibliográficas

ACORDO DE VANCOUVER. *2000-2005: Progress and Highlights*. Disponível em: <http://www.vancouveragreement.ca/Pdfs/61031FirstFiveYearsFINAL.pdf>. 2007.

ACORDO DE VANCOUVER. *The Agreement*. Disponível em: <http://www.Vancouveragreement.ca/TheAgreement.htm>. 2007b.

BAKVIS, H. e L. JUILLET. *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*. Ottawa: Canada School of Public Service, 2004.

BRADFORD, Neil. *Place Based Public Policy: Towards a New Urban and Community Agenda for Canada*. Relatório de pesquisa F51. Ottawa: Canadian Policy Research Networks, 2005.

COLLIN, C. *Substance Abuse Issues and Public Policy in Canada: Canada's Federal Drug Strategy*. Political and Social Affairs Division, 2006. Disponível em: <http://www2.parl.gc.ca/content/lop/eseearchpublications/prb0615-e.html#key>

DAVIES, J. S. The governance of urban regeneration: a critique of the 'governing without government' thesis. *Public Administration*, nº 80, v. 2, p. 301 – 322, 2002.

DESAUTELS, L. Denis. *Accountability for Alternative Service Delivery Arrangements in the Federal Government: Some Consequences of Sharing the Business of Government*. In: DELACOURT, Susan e LENIHAN, Donald G. (Ed.) *Collaborative Government: Is There a Canadian Way?* New Directions, nº 6. Toronto: Institute of Public Administration Canada, 1999. p. 23-29.

DONOVAN, E. e Au. W. *The Vancouver Agreement, Moving Ideas Forward Together*. [s.d.]

HARDING, A. *Governance and socio-economic change in cities*. In: BUCK, I.; GORDON, A.; HARDING, I.; e TUROK, N. (Ed.). *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*. Palgrave Macmillan: Basingstoke, 2005. p. 62 - 77.

INSTITUTE FOR CITIZEN-CENTRED SERVICE. *Integrated Service Delivery: A Critical Analysis*. Maio de 2003. Disponível em: http://www.iccs-isac.org/eng/pubs/ISD%20Critical%20Analysis_report_11%20Aug%2003.pdf

KERNAGHAN, K. Partnerships and public administration: conceptual and practical considerations. *Canadian Public Administration*, n. 36, p. 57 – 76, 1993.

LOWNDES, V. e SKELCHER, C. The Dynamics of Multi-organisational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*, n. 76, v. 2, 1998. p. 313-334.

MACLEOD INSTITUTE. *In the Spirit of the Vancouver Agreement: a Governance Case Study*. Calgary: Universidade de Calgary, 2004.

MASON, M. *Collaborative Partnerships for Urban Development: a Study of the Vancouver Agreement*. Departamento de Geografia e Meio Ambiente, London School of Economics, 2006.

RIANO-ALCALA, P. *Communities, Community Workers and Local Government*. School of Social Work and Family Studies: University of British Columbia, 2004. Disponível em: <http://vancouver.ca/commsvcs/planning/dtes/pdf/DTESCDP.pdf>

ROGERS, J. Governments in Progress. Apresentação de painel no SIMPÓSIO DA FCM *CITIES IN AN URBAN CENTURY*, 2001.

STEWART, M. *Collaboration in multi-actor governance*. In: HAUS, M.; HEINELT, H.; STEWART, M. (Ed.). *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*. Routledge: London, 2005. p. 149 - 167.