

RiGS

revista interdisciplinar de gestão social

v.12 n.2 maio/ago. 2023

ISSN: 2317-2428

www.rigs.ufba.br



RiGS

revista interdisciplinar de gestão social

Publicação acadêmica, quadrimestral. Publica 3 tipos de documentos: textos, fotos e vídeos. Estimula 6 tipos de contribuições: tecnológica, teórica, vivencial, indicativa, fotográfica e audiovisual. Explora a gestão social de forma ampla ao situá-la na contemporaneidade, em territórios pluridisciplinares de prática e na investigação acadêmica. Difunde estudos pautados pela interdisciplinaridade.

v.12 n.2 maio/ago. 2023 ISSN: 2317-2428

www.rigs.ufba.br



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DESENVOLVIMENTO E
GESTÃO SOCIAL



Universidade Federal da Bahia
Reitor: Prof. Dr. Paulo Cesar Miguez de Oliveira
Vice-Reitor: Penildon Silva Filho

Escola de Administração/ UFBA
Diretor: Prof. Dr. André Luis Nascimento dos Santos
Vice-Diretora: Profa. Dra. Bárbara Maria Dultra Pereira

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Gestão Social (PDGS)
Coordenação: Prof. Dra. Luiza Reis Teixeira
Vice-coordenação: Profa. Dra Morgana Martins Krieger

Revisão da Língua Portuguesa e Normalização
Equipe Edufba/ Pontual Traduções

Gestão de Design e Diagramação
Zeta Studio

Foto da Capa
Tania Moura Benevides

Diagramação
Zeta Studio

Revista interdisciplinar de gestão social / Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social. – v.12 n.2 (maio/ago. 2023)- . - Salvador : EAUFBA, 2014 - . v.

Quadrimestral.
Descrição baseada em: Vol. 1, n.1 (jan./ abr. 2012).

ISSN 2317-2428

1. Administração local - Periódicos. 2. Desenvolvimento social - Periódicos. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.

CDD 352

EDITORAS - CHEFE

Maria Elisabete Pereira dos Santos

Universidade Federal da Bahia, Brasil

Luiza Reis Teixeira

Universidade Federal da Bahia, Brasil

Morgana Gertrudes Martins Krieger

Universidade Federal da Bahia, Brasil

EDITORES ASSOCIADOS

Eduardo Paes Barreto Davel

Universidade Federal da Bahia, Brasil

Fabio Bittencourt Meira

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Letícia Dias Fantinel

Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

Paula Chies Schommer

Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil

Maria Amélia Jundurian Corá

Universidade Federal de Alagoas, Brasil

GESTOR EXECUTIVO

Daniel Chaves

Universidade Federal da Bahia, Brasil

CONSELHO EDITORIAL

Alexandre de Pádua Carreri,

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Alketa Peci, Fundação

Getulio Vargas, Rio de Janeiro

Ana Sílvia Rocha Ipiranga,

Universidade Estadual do Ceará, Brasil

Anderson de Souza Sant'Anna,

Fundação Dom Cabral, Brasil

Andrea Leite Rodrigues,

Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Antonia de Lourdes Colbari,

Universidade Federal do Espírito Santo

Antonio Strati,

École Polytechnique de Paris,

França; Facoltà di Sociologia,

Università degli Studi di Trento, Itália

Ariadne Scalfoni Rigo,

Universidade Federal da Bahia, Brasil

Cintia Rodrigues de Oliveira,

Universidade Federal de Uberlândia, Brasil

Eda Castro Lucas de Souza,

Universidade de Brasília

Fabio Bittencourt Meira,

Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul,

PPGA-UFRGS, Brasil

Fabio Vizeu Ferreira,

Universidade Positivo, Brasil

Fernando Gomes de Paiva Júnior,

Universidade Federal de

Pernambuco, Brasil

Jeová Torres Silva Júnior,

Universidade Federal do Cariri,

UFCA - Brasil, Brasil

João Martins Tude,

Universidade Federal da Bahia

José Antonio Gomes de Pinho,

Universidade Federal da Bahia,

UFBA, Brasil

Josiane Silva de Oliveira,

Universidade Estadual de Maringá,

UEM, Brasil

Letícia Dias Fantinel,

Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

Luciano Junqueira,

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Luiz Alex Silva Saraiva,

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Marcelo de Souza Bispo,

Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Maria Amélia Jundurian Corá,

Universidade Federal de Alagoas

Maria Ester de Freitas,

Fundação Getulio Vargas - SP/ EAESP, Brasil

Miguel Pina e Cunha,

Nova School of Business and Economics Universidade Nova de Lisboa, Portugal

Paula Chies Schommer,

Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil

Pedro Bendassolli,

Universidade Federal Rio de Norte

Silvia Gherardi,

Facoltà di Sociologia, Università degli Studi di Trento, Italia

Tânia Fischer,

Universidade Federal da Bahia – Brasil

sumário

9 Editorial

CONTRIBUIÇÃO TEÓRICA

11 Luta pelo poder territorial: Estado e reconhecimento no desenvolvimento local de comunidades carentes

Rafael Castilho Moreira Guedes

Luiz Ismael Pereira

27 Cidades Inteligentes sob a Perspectiva da Inovação: um estudo das iniciativas implementadas em Salvador-Ba

Carina Araujo dos Santos

51 Participação e Gestão “Social” nas Políticas Públicas de Enfrentamento à Covid-19 nas Capitais Brasileiras

Fabiana Pinto de Almeida Bizarria

Érica Uchôa de Andrade Silva

Flávia Lorene Sampaio Barbosa

Monique de Menezes Urra

ENSAIO FOTOGRÁFICO

71 A Crise Urbana no Capitalismo Canibal

Tania Benevides

editorial

A presente edição da RIGS traz o debate e reflexão sobre temas como poder, território, estado e desenvolvimento local; percepção sobre o potencial de atuação de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs); redes de apoio ao estudante deficiente no ambiente universitário; a participação cidadã no contexto das políticas públicas de saúde e, finalmente, aborda o tema da crise urbana e exclusão social em tempos de capitalismo financeiro. No conjunto, essa edição traz uma importante contribuição para a reflexão de temas e questões que conformam e perpassam o dia a dia da gestão social.

Rafael Castilho Moreira Guedes e Luiz Ismael Pereira, em *Luta pelo poder territorial: Estado e reconhecimento no desenvolvimento local de comunidades carentes*, discutem, a partir de conceitos como espaço, território e desenvolvimento local, o tema da ineficiência do Estado em contexto de dicotomia entre ricos e pobres, particularmente em comunidades em situação de precariedade de moradia e exposição a violência. O texto ressalta a necessidade de inclusão da população periférica nas políticas públicas e nas oportunidades de desenvolvimento individual e local.

Carina Araujo dos Santos traz uma reflexão sobre as *Cidades Inteligentes sob a Perspectiva da Inovação: um estudo das iniciativas implementadas em Salvador/BA*, particularmente sobre a construção de soluções capazes de equacionar problemas estruturais da cidade. O conceito de Cidade Inteligente vem sendo referido a um conjunto de iniciativas voltadas a associação entre desenvolvimento urbano e uso de tecnologias que promovam a integração entre processos urbanos, infraestrutura, gestão pública e comunidade. Salvador, capital da Bahia, se constitui em um rico laboratório para reflexão de tais experiências.

Fabiana Pinto de Almeida Bizarria, Érica Uchôa de Andrade Silva, Flávia Lorene Sampaio Barbosa e Monique de Menezes Urra, no texto *Participação e Gestão “Social” nas Políticas Públicas de Enfrentamento à Covid-19 nas Capitais Brasileiras*, problematizam a participação cidadã nos comitês e comissões de crise nas capitais brasileiras e Distrito Federal, no processo de cocriação das políticas públicas no contexto da pandemia do coronavírus no Brasil. Em um cenário de diversidade de comitês, algumas cidades incluíram a sociedade civil na sua composição, porém poucas o fizeram de modo efetivo. Em linhas gerais, os comitês foram, predominantemente, compostos por integrantes dos setores produtivo e empresarial, com representação incipiente dos segmentos populares e sociais. O texto destaca que a referida composição dos comitês de crise representa um exemplo relevante da limitação da participação social nas agendas de políticas públicas.

Tania Moura Benevides, no ensaio fotográfico *A Crise Urbana no Capitalismo Canibal*, apresenta-nos aspectos relevantes da crise capitalista na cidade: “As cidades tornam-se, ao mesmo tempo, palco e expressão das contradições do sistema.” O ensaio problematiza a lógica da financeirização que transforma os espaços urbanos em ativos financeiros. Adicionalmente, como afirma Benevides, essa lógica atua expulsando a população das

áreas que são objeto de financiamento público: “promovendo a gentrificação e o deslocamento de populações vulnerabilizadas, frequentemente expulsas para enclaves de bairros ditos periféricos, onde as condições de vida são marcadas pela precariedade e pela ausência de infraestrutura e direitos básicos”.

LUTA PELO PODER TERRITORIAL: ESTADO E RECONHECIMENTO NO DESENVOLVIMENTO LOCAL DE COMUNIDADES CARENTES

Rafael Castilho Moreira Guedes
Luiz Ismael Pereira

Resumo

Este presente trabalho se trata de um ensaio teórico centrado na análise das contribuições dos conceitos de espaço, território, reconhecimento e desenvolvimento local no entendimento da ineficiência do Estado frente às lutas pelo poder. Nesse cenário, fica evidente uma dicotomia entre ricos e pobres no exercício da cidadania, representatividade política, condições de moradia e exposição a violência. Dessa forma, esse ensaio objetivou levantar discussões, sem a intenção de esgotá-las, sobre as questões. Como conclusão, fica evidente a necessidade de inclusão da população periférica nas políticas públicas, no respeito ao exercício dos seus direitos, nas oportunidades e no desenvolvimento individual e local.

Palavras-chave

Ricos; Pobres; Políticas Públicas; Violência; Poder.

Abstract

This present work is a theoretical essay focused on the analysis of the contributions of the concepts of space, territory, recognition, and local development in understanding the inefficiency of the State in the face of struggles for power. In this scenario, a dichotomy between rich and poor in the exercise of citizenship, political representation, housing conditions and exposure to violence is evident. Thus, this essay aimed to raise discussions, without the intention of exhausting them, on these issues. In conclusion, it is evident the need to include the peripheral population in public policies, respecting the exercise of their rights, opportunities, and individual and local development.

Keywords

Rich; Poor; Public Policy; Violence; Power.

INTRODUÇÃO

Este ensaio teórico centra-se na análise das contribuições dos conceitos de espaço, território, reconhecimento e desenvolvimento local no entendimento da ineficiência do Estado frente às lutas pelo poder territorial, sobretudo das comunidades carentes, regiões periféricas e comunidades do Brasil.

Como pressuposto, adota-se a ideia de que a omissão do Estado brasileiro em muitos espaços e territórios, constituintes de nosso país, desobstruem o crescimento da criminalidade e das dominações paralelas de poder, causando um entrave para o exercício de cidadania da população carente das periferias e comunidades, deixando de garantir assim os direitos constitucionalmente já garantidos em especial a população menos favorecida.

No Brasil, há evidentes disparidades socioespaciais, que intercalam riquezas e pobreza no território das cidades de nosso país. Nesse sentido, para além das condições de habitação, é cristalina a condição de que há uma enorme parcela da população que não consegue exercer o seu direito de cidadania, por estarem, muitas vezes, situados em territórios às margens da atuação do poder do Estado.

As comunidades representam tais territórios às margens do poder do Estado e, de acordo com Pasternak (2006), são ambientes urbanos de aglomeração humana repletas de vulnerabilidades sociais e econômicas que possuem ocupações de domicílios com altos graus de carências relativos aos padrões urbanísticos ideais, sem plano urbano, abastecimento de água e luz, além de ser caracterizada pela falta de serviços públicos.

O Brasil ainda possui um cenário de omissão, ausência e não aplicação de sua soberania nesses territórios, marcando sua atuação na ingovernabilidade e na militarização urbana, sendo um Estado de políticas de confrontamentos, deixando de lado a construção de um Estado inclusivo e educativo.

Para combater essas crises sociais, investir em desenvolvimento local, materializando políticas públicas para o desenvolvimento coletivo da população, para solução de problemas, pode ser uma boa saída para o enfrentamento da situação (Brandão, 2008), tendo em vista que nas cidades/espços urbanos as dinâmicas colaborativas passam a predominar (Dowbor, 2006). O ensaio teórico tem, em sua essência, a intenção de promover a reflexão do leitor, apresentando os argumentos em três sessões, introdução, referencial teórico e conclusão.

RELAÇÕES TERRITORIAIS DICOTÔMICAS ENTRE RICOS E POBRES

Nas cidades há diversidades socioespaciais, construídas, muitas vezes, pela clara percepção da materialidade de um bairro comparado a outro, ou até mesmo pelas condições de trabalho e de vida dos diferentes grupos da população (Santos, 2008c). O território é um conjunto de retratos de diversas contradições relativas a incongruências de realidades, intercalando pobreza e riqueza em um mosaico de convivência lado a lado, onde existe extrema fragmentação, principalmente ao observar a falta de acolhimento e amparo

governamental em relação as favelas, quando comparadas aos bairros ricos (Burgos, 2006 *apud* Brulon; Peci, 2013).

O centro é um local rico, repleto de significados, para onde as coisas convergem, tornando-se as grandes referências das cidades. A periferia, como contraponto, exhibe diferentes tons, preterida, distante, escondida, fazendo alusão a um deslugar, já que no Brasil as periferias são estigmatizadas de forma pejorativa (Mello, 2008).

O poder público se apresenta de forma ausente nesses territórios, expondo o contexto de precariedade espacial (Brulon; Peci, 2013). Essa fragmentação entre o rico e o pobre, ou entre o “asfalto” e o “morro”, marca a realidade forjada na fragilidade do estado-nação, pois nestas situações ele é enfraquecido (Santos, 2008c; Vieira; Vieira, 2003 *apud* Brulon; Peci, 2013), aumentando – por consequência desse enfraquecimento – a desigualdade, a informalidade e a criminalidade.

Os pobres, caracterizados nesse contexto, são aqueles que possuem não só a carência de acesso a bens materiais e imateriais, mas também são carentes de representatividade no cenário político, no papel da participação, da cidadania, aspectos aos quais se diferenciam da parcela da população mais rica, onde não falta esse tipo de representação (Santos, 2008c).

A precarização, informalização e exclusão dessa população acaba os forçando a viver nos domínios marginais da sociedade, os colocando aquém da efetivação do rol de direitos de cidadania que compõe a carta de direitos da Constituição de 1988, sem efetivação de aspectos que necessitam de prestação positiva do Estado, em especial, os direitos sociais. Isso os transforma em uma grande massa de não-cidadãos, sendo submetidos ao infra-consumo da segurança, da proteção e até mesmo das necessidades mais básicas (Brandão, 2008), os deixando às margens dos serviços públicos e dos padrões urbanísticos e de moradia (Pasternark, 2006).

Nesses casos, não há equivalência de leis e, principalmente, garantia do direito das pessoas. É preciso transformar a população desses territórios mais humildes em uma parte do todo de uma cidade, os transformando em cidadãos. (Levebvre, 2001; Strozemberg, 2009, *apud* Brulon; Peci, 2013). É preciso promover o reconhecimento do direito, entretanto este só pode ser esperado quando os indivíduos passam a assentir as normas jurídicas e morais como seres livres e iguais, se reconhecendo como o sujeito de direito, com direitos e deveres (Honneth, 2003).

Nessas relações, há, muitas das vezes em cidades médias e pequenas, influências das elites locais na perpetuação dessa situação dicotômica entre ricos e pobres, dos bairros nobres e das favelas, uma vez que o poder local, representado na maioria das vezes pela parcela rica da população, está em favor de interesses próprios e/ou dos grupos sociais dominantes (Sobarzo, 2006). O combate a essa situação pode estar vinculado ao princípio da igualdade universal, repelindo as pretensões jurídicas individuais e as atribuições sociais dos *status*, ao não admitindo mais exceções e privilégios (Honneth, 2003).

RELAÇÕES DICOTÔMICAS E O RECONHECIMENTO

Muitas dessas relações dicotômicas podem ser analisadas em paralelo pela “luta por reconhecimento” de Honneth (2003), autor associado à terceira geração da Escola de Frankfurt. Assim, partindo do modelo Hegel¹, o autor expõe a tese da formação do Eu, sendo este um pressuposto do recíproco reconhecimento entre dois sujeitos na busca pelo “Eu” autonomamente individuado.

Em um contexto de intersubjetividade o Eu não existe sozinho no mundo. Nesse sentido, o paralelo com a sociedade é revelado, uma vez que a sociedade em si é composta pelo coletivo de indivíduos, quer sejam eles ricos ou pobres, independentemente de seu gênero, cor, raça, crença religiosa etc.

O modelo baseado em Hegel, com a assistência da psicologia de Mead², apresentado por Honneth (2003), ainda aponta teses de o reconhecimento ser composto por variadas fases de reciprocidade, como o amor, o direito e a eticidade, sendo todos esses mediados pelo processo de formação por etapas de uma luta moral.

A lógica da luta moral apontada pelo autor pode ser entendida como o próprio processo do reconhecimento, sendo este sempre advindo de uma experiência de desrespeito, experiência esta negativa ao primeiro contato do sujeito que vivencia a situação, entretanto muito enriquecedora, importante para o crescimento do indivíduo, gerando assim, como resultado do evento traumático, uma experiência evolutiva.

Desse modo, o sujeito se constrói a partir das ações geradas por si e da reação do outro indivíduo. A busca pela consolidação da autoimagem, constituída após a concepção do eu, junto à percepção do outro generalizado, é a incessante procura pela consolidação do autorrespeito e do respeito dos outros sobre os direitos próprios, na busca pela aceitação do indivíduo no ambiente coletivo.

Nesse interim, Honneth (2003) aponta que:

Com a adoção das normas sociais que regulam as relações de cooperação da coletividade, o indivíduo em crescimento não aprende só quais obrigações ele tem de cumprir em relação aos membros da sociedade; ele adquire, além disso, um saber sobre os direitos que lhe pertencem, de modo que ele pode contar legitimamente com o respeito de algumas de suas exigências: direitos são de certa maneira as pretensões individuais das quais posso estar seguro que o outro generalizado as satisfará. Nesse sentido, pela concessão social desses direitos, é possível medir se um sujeito pode conceber-se como membro completamente aceito de sua coletividade; é por isso que que lhes cabe, no processo de formação do Eu prático, um papel particularmente signifiante: “Se alguém quer manter sua propriedade na comunidade, é da maior importância que ele seja um membro dessa comunidade, uma vez que a adoção da atitude dos outros garante que os próprios direitos sejam reconhecidos” (Honneth, 2003, p. 136-137).

No geral, o sujeito busca ser respeitado na sociedade, porém, Martinez (2017) apontará que é preciso observar o reconhecimento como um conceito normativo, onde um indivíduo, se

constitui de características ou capacidades determinadas, pode ter seu status consolidado na sociedade. Entretanto, o lado oposto dessa consolidação, o do não reconhecimento, pode expressar a privação de direitos e a marginalização de parte da sociedade, acarretando, muitas das vezes, em um desbalanceamento do ideal igualitário democrático, ou seja, a isonomia material para além da igualdade jurídica, impossibilitando indivíduos ou grupos de desfrutarem de seus direitos.

RELAÇÕES DICOTÔMICAS E O PROBLEMA DA HABITAÇÃO

Observando as relações dicotômicas entre reconhecimento e não reconhecimento, para além da concepção inicial apresentada entre ricos e pobres, relacionando problema de ordens habitacionais, perceberemos, conforme exposto por Dá Cunha (2004), que nas metrópoles as aglomerações populacionais não eram enfrentadas adequadamente pelas políticas públicas, gerando desenvolvimento socioeconômico desigual e, conseqüentemente, empobrecimento da população mais humilde, deteriorando as condições de vida dos menos favorecidos no tocante à localização no território, condições de moradia e de acesso aos serviços e equipamentos de consumo coletivo.

Dessa forma, Brandão (2008) manifesta que grande parte da pobreza e da miséria está situada em grandes centros urbanos, presentes muitas vezes nas dificuldades de prover serviços públicos, bens coletivos e empregos de qualidade, sendo necessário, em caráter de Estado, promover a recomposição territorial por meio de ações planejadas.

Honneth (2003, p. 179) apontará o homem em relação ao Estado como “reconhecido e tratado como ser racional, como livre, como pessoa”. Entretanto, os fatos apresentados anteriormente são o retrato de uma desigualdade onde o sujeito não é reconhecido pelo Estado. É o retrato da privação de direitos e da marginalização da sociedade no não reconhecimento.

O autor ainda apontará que para a esfera do direito

[...] só podemos chegar a uma compreensão de nós mesmos como portadores de direitos quando possuímos, inversamente, um saber sobre quais obrigações temos de observar em face do respectivo outro: apenas da perspectiva normativa de um “outro generalizado”, que já nos ensina a reconhecer os outros membros da coletividade como portadores de direitos, nós podemos nos entender também como pessoa de direito, no sentido de que podemos estar seguros do cumprimento social de algumas de nossas pretensões (Honneth, 2003, p. 179).

Em reflexão, será mesmo que tal esfera de direito é vista pela mesma ótica de toda a população? O viver de forma coletiva, em comunidade, atingindo o “outro generalizado” seria o cenário utópico do reconhecimento de todos como portadores de direitos, entretanto, no Brasil, o cenário ainda é falho, pois vivemos com desigualdades em que o não reconhecimento se sobressai na relação dicotômica entre ricos e pobres.

Assim, no Brasil, ao longo dos anos, o acesso da população em vulnerabilidade social à moradia, se deu, de forma geral, de forma precária, partindo de três tipos básicos de moradia,

sendo eles os cortiços, as favelas e os loteamentos periféricos (Pasternak; D’Ottaviano, 2016). Se analisarmos os espaços periféricos menos prestigiados como as favelas, entenderemos que, historicamente, desde a década de 40 o poder público se voltou para elas como um problema (Burgos, 2006 *apud* Brulon; Peci, 2013), sendo esse problema visto, pela ótica da ordem social, com a necessidade de ser combatido (Oliveira, 1985 *apud* Brulon; Peci, 2013).

As favelas cresceram por diferentes fatores, sendo ocupadas por migrantes (Maziviero; Silva, 2018) e por pessoas que não conseguiram se firmar na cidade formal, pela falta ou ineficácia de políticas públicas voltadas para o atendimento de grupos economicamente vulneráveis (Taschner, 2006 *apud* Maziviero; Silva, 2018).

Para se ter um panorama da situação, dados do Censo de 2010, último Censo demográfico realizado no Brasil, apontam que o número de brasileiros vivendo em favelas passou de 6,5 milhões, no ano 2000, para 11,4 milhões em 2010 (Pasternak; D’Ottaviano, 2016). Em um estudo mais recentes, intitulado de “Um país chamado Favela - 2022”, vinculado ao Data Favela em parceria com a Cufa (Central Única das Favelas) e o Instituto Locomotiva, apontaram que a estimativa da população em favelas para o cenário atual é de 17,1 milhões de pessoas.

O PROBLEMA DA HABITAÇÃO E O ESPAÇO

Factualmente, ao longo da história, as favelas são consideradas espaços às margens do Estado (Brulon; Peci, 2013), porém o que são espaços? Nesse momento, delimitaremos a questão do espaço para melhor compreensão do leitor.

Os espaços são frutos dos elementos que os compõem, sendo eles os homens, as empresas, as instituições e o meio ambiente construído (Santos, 2008c). Isnard (1982 *apud* Correa, 1995, p.10) caracteriza esse espaço como “um campo de representações simbólicas, rico em signos que cumprem a função de expressarem as estruturas sociais em suas mais diversas dimensões”. No aspecto cultural, temos ainda nesse espaço geográfico as paisagens, que mais uma vez reforçam os valores, os conhecimentos e o simbolismo (Correa, 1995).

Assim, é importante salientar que, na concepção de Santos (2008c), o espaço surge a partir das formas apresentadas na paisagem, sendo o espaço caracterizado pela vida que anima a paisagem, ou então pela situação única de representação do presente. A paisagem em questão para o autor pode ser compreendida como um conjunto de formas que, em determinado momento, expõem as heranças representativas das relações entre homem e natureza, sendo a configuração territorial possível de se abarcar com a visão, ou seja, é a junção trans-temporal de objetos do passado e do presente, construindo um capó transversal da visão.

Santos (2008c) aponta que o espaço pode ser compreendido como um sistema de valores, se transformando permanentemente e preenchendo no momento atual uma função específica corrente, de acordo com as necessidades da sociedade. Santos (2008d) aponta ainda que o espaço é nada mais nada menos do que a realidade relacional entre coisas e relações em conjunto, sendo o espaço o conjunto indissociável que contém o arranjo de objetos

geográficos, naturais e sociais ligados à vida, que os preenche e os anima, representando os objetos em uma sociedade em movimento, sendo um conjunto de formas de frações da sociedade em movimento.

Reflexivamente, de acordo com Santos (2008c, p. 2013), “Cada lugar é, à sua maneira, o mundo” e os indivíduos constroem a relação com o espaço a partir de experiências passadas com configurações espaciais e paisagens. O espaço, de acordo com Marx e Engels (1947, p. 18-19 *apud* Santos, 2008c, p. 218), é a “conexão materialística de um homem com o outro” e essa conexão constantemente toma novas formas. Santos (2008c) ainda cita as cidades, sobretudo as metrópoles, como um local onde esse fenômeno se torna evidente, já que pessoas trabalham em conjunto para alcançarem resultados coletivos, promovendo constantemente relações interpessoais.

TERRITÓRIO E ESPAÇO

Para melhor segmentação desse trabalho, devemos ainda entender e delimitar, de forma bastante breve, a relação do território e do espaço. Sobarzo (2006, p. 96) diz que “O espaço envolve o poder e o poder significa controle e dominação”. Assim, temos que o território se forma a partir do espaço, de onde os indivíduos se apropriam, por meio do trabalho, e o territorializam, tornando o território uma produção a partir do espaço (Raffestin, 1993, *apud* Brulon; Peci, 2013), implicando em uma área de influência e de controle particular com funções apropriativas e identitárias (Coimbra; Saraiva, 2012), transformando o território, em qualquer entendimento, ligado ao poder, mas não apenas ao poder político tradicional, como também ao poder no sentido mais explícito, de dominação (Haesbaert, 2007) e de governança (Fernandes, 2008).

TERRITÓRIO E PODER

Por conseguinte, para melhor assimilação do conteúdo, é importante compreender a relação de território e poder. Dotado de dupla conotação desde a sua origem etimológica, o território aparece próximo das palavras *terra-territorium* e *terreoterritor* (terror, aterrorizar), sendo esta última intimamente ligada à dominação (jurídico-política) da terra, com a inspiração do terror, do medo (Haesbaert, 2007).

O território deve ser tomado como palco de conflitos, onde há necessidade permanente de construção de canais institucionais, legitimação de interlocutores, de um espaço público que promova reflexões, mediações, barganhas e incentivos ao diálogo, com a intenção de constituir, coletivamente, diagnósticos de problemas e meios de realizar enfrentamentos compartilhados (Brandão, 2008), pois se o território é um campo de relações, também que é um campo de poder (Baldi, 2006).

Em meio às suas diversas compreensões, o território sempre foi estudado partindo das relações de poder, de soberania, do Estado ao capital, de diferentes sujeitos às instituições e

relações, sendo impossível o compreender sem conceber as relações de poder que determinam essa soberania (Fernandes, 2013).

O território é um local voltado para lutas políticas (Brandão, 2008), dessa forma, a conceitualização de território está ligada ao raciocínio de ser constituído por domínio ou por gestão de uma determinada área, por ações, por ser lugar de todas as relações, seja de conflitos sociais ou de políticas, sendo assim, associado à noção de poder (Andrade, 2002; Castro, 2003; Dematteis, 2007; Neves, 2002; Raffestin, 1998 *apud* Brulon; Peci, 2013).

Se o território está integralmente relacionado às representações de poder, temos que entender que este não é, de acordo com Brulon e Peci (2013), estático e imutável. O poder vai sendo modificado e transformado ao longo do tempo. Como essa relação de território e poder caminham em paralelo, é importante compreender que na mutação do poder, há reconfiguração dos territórios (Brulon; Peci, 2013).

PODER E VIOLÊNCIA

O Brasil é um Estado com claros sinais de militarização, possuindo um extenso histórico de autoritarismo decorrente de suas ditaduras militares. Nos dias de hoje, tais sinais podem ser percebidos, muitas vezes, nas ocupações territoriais das favelas do Rio de Janeiro (Aguilera, 2013).

A entrada das organizações públicas, a exemplo das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) nas favelas do Rio de Janeiro, reconfiguram, muitas das vezes, as relações de poder do território, possibilitando inclusive novas configurações democráticas e de governança (Brulon; Peci, 2013).

Bobbio (1987, p. 1500 *apud* Brulon; Peci, 2013) diz que “O Estado [...] assume-se como possuidor do poder soberano, que se define como o poder de criar e aplicar o direito em um território e para um povo”. Entretanto, onde o Estado falha, a luta pelo poder está lançada. Dessa forma, Souza (2002, p. 1499 *apud* Brulon; Peci, 2013) diz que “os territórios são lócus de relações de poder, e são definidos por e a partir dessas relações”.

A luta contra o crime transforma o espaço urbano em um campo de batalhas envolvendo operações militares, confrontos armados, ocupações territoriais, entre outras, tornado os territórios objetos militares dominados por forças governamentais ou criminais. As atividades ilícitas geram repressão e violência do Estado, estando imersos em uma complexa transição sociopolítica, onde possíveis soluções sociais aparece ao lado de forças repressivas (Aguilera, 2013).

Ainda a exemplo do Rio de Janeiro, há décadas organizações criminosas controlam os territórios abandonados pelo Estado (Meirelles; Athayde, 2016). Os confrontos armados entre facções criminosas opostas, por conta do tráfico de drogas, e os combates entre grupos criminosos e a polícia, fez a favela passar a ser um problema de segurança, reforçando para o Estado a favela como um problema (Silva; Menezes, 2019).

Nas comunidades do Rio o poder territorial é disputado por traficantes de drogas e milícias, caracterizadas, este último, por grupamentos armados formados por paramilitares que exercem poder paralelo ao do Estado em determinado território, uma vez que, por poder coercitivo, atuam ditando regras e, de forma peculiar, possuem informações privilegiadas por exercerem duplo papel na sociedade (Aguilera, 2013), controlando esse território e exercendo o domínio de atividades ilícitas e rentáveis (Misse, 2007), muitas das vezes, com constantes acordos e trocas políticas com agentes públicos (Silva; Menezes, 2019).

O poder público, nesse cenário, se apresenta, muitas vezes, de forma ausente (Brulon; Peci, 2013). A atuação desses grupos caracteriza fortemente a ineficiência do Estado (Cano; Carolina, 2008 *apud* Aguilera, 2013), que, por sua vez, resulta em ingovernabilidade (Freitas; Freitas; Dias, 2012). Em termos gerais, o controle de alguns grupos tem o poder de enfraquecer outros, com a possibilidade de solapar o poder do outro (Massey, 2000).

Assim, o poder público, muitas das vezes, utiliza da polícia militar para entrar nas favelas, em operações de combate, para promover a recuperação de territórios tomados por traficantes (Aguilera, 2013), que por sua vez, por muitos anos, estão sempre em constantes disputas territoriais armadas, com uso de armamentos militares e de crianças e jovens (Souza, 2000 *apud* Dowdney, 2003), usados na linha de frente da guerra entre o crime organizado e o Estado (Meirelles; Minayo Gomez, 2009).

O gradativo aumento dos patamares da violência por parte da polícia é justificado pelo Estado pela necessidade de diminuir os crimes em um contexto de criminosos fortemente armados (Monteiro; Fagundes; Guerra, 2020). No âmbito, as favelas deixem de serem tratadas pela linguagem dos direitos, passando a ser praticada a linguagem da violência urbana (Silva; Menezes, 2019), uma vez que os conflitos originados da relação entre traficantes, milícia e polícia provocam muitas mortes, mesmo entre civis, sem relação a nenhum dos grupos (Misse, 2007).

É importante destacar que essa ação policial é praticada de forma paliativa, resolvendo momentaneamente o problema daquele território, deixando de impedir que o problema seja transportado para outros locais com carências de ordens moral, econômica e social (Koonings; Veenstra, 2007 *apud* Aguilera, 2013).

Dessa forma, as favelas, historicamente, são consideradas espaços às margens do Estado. As organizações públicas não conseguem assumir o protagonismo e realizar o seu papel de influenciador da ordem no território (Brulon; Peci, 2013). Vivemos em um cenário onde os cidadãos pacíficos, moradores de favelas, são ofuscados e generalizados por conta da reprodução do estereótipo de bandidos, sendo este um argumento raso, porém já impresso na memória coletiva (Meirelles; Athayde, 2016).

Por consequência disso, os excluídos ou marginalizados se tornam alvo da militarização urbana (Aguilera, 2013), já que inúmeros conflitos armados imprevisíveis e violentos surgem e surpreendem a população civil (Silva; Menezes, 2019), fazendo com que essa comunidade sofra como o produto da falta de intervenção do Estado na economia e nas questões sociais (Wacquant, 2008 *apud* Aguilera, 2013).

No geral, o aumento da criminalidade, do sentimento de insegurança e da deterioração do clima social agravam o ambiente da favela e prejudicam suas interações socioeconômicas (Aguilera, 2013). O crescimento da violência nas favelas, fruto do tráfico e das disputas territoriais prejudicaram muito as populações dessas comunidades (Dowdney, 2003). É preciso romper o dinâmico ciclo de pobreza dos territórios, investindo na área social e de infraestrutura, se articulando, quando possível, em redes de relacionamento, para desenvolver, em primeiro lugar, o fator humano (Gava, 2010).

O desenvolvimento do fator humano pode estar ligado ao sujeito de direito, tornando-os cidadãos, com o reconhecimento mutual de seus direitos e deveres. Para Honneth (2003), reconhecer-se como pessoa de direito significa ser respeitado, no reconhecimento jurídico do poder e no merecimento concreto do nível de vida necessário para isso.

CRISE SOCIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL

O Brasil vive crises sociais e políticas de caráter estrutural (Brandão, 2008). O capital determina os rumos das políticas de desenvolvimento, ficando o Estado, muitas das vezes, passivo, criando leis e políticas que beneficiam muito mais os interesses do capital, em detrimento dos interesses da sociedade (Fernandes, 2013).

A construção de mesas de diálogo e o levantamento de problemas, sendo discutidos em prol do desenvolvimento coletivo de resoluções, deve buscar a articulações com o governo para solucionar àquelas problemáticas específicas, explicitando os conflitos de interesse e construindo, coletivamente, as políticas públicas (Brandão, 2008), já que em espaços urbanos, as dinâmicas de colaboração passam a predominar (Dowbor, 2006).

É preciso promover o reconhecimento dos movimentos sociais dos indivíduos sem moradia, dos oprimidos pela sociedade em face da constante violência vivenciada no dia a dia, fruto da incapacidade do Estado em se mostrar presente no território, promovendo o desenvolvimento social e econômico dos indivíduos na luta por cidadania.

As lutas por estima social, para Honneth (2003, p. 207-208) são apresentadas no entendimento de que:

[...] o que decide sobre o desfecho dessas lutas [...] não é apenas o poder de dispor dos meios das força simbólica, específico de determinados grupos, mas também o clima, dificilmente influenciável, das atenções públicas: quanto mais os movimentos sociais conseguem chamar a atenção da esfera pública para a importância negligenciada das propriedades e das capacidades representadas por eles de modo coletivo, tanto mais existe para eles a possibilidade de elevar na sociedade o valor social ou, mais precisamente, a reputação de seus membros. Além disso, uma vez que as relações da estima social, como já havia visto Georg Simmel, estão acopladas de forma indireta com os padrões de distribuição de renda, os confrontos econômicos pertencem constitutivamente a essa forma de luta por reconhecimento.

Para além do reconhecimento dos indivíduos, essas comunidades necessitam de desenvolvimento local. Nesse sentido, o desenvolvimento local pode ser compreendido como um lugar territorialmente construído, de formação socioespacial onde processos se efetivam (Goulart; Vieira; Costa; Knopp, 2010). O desenvolvimento local é comparado a um emplasto por Oliveira (2001 *apud* Goulart; Vieira; Costa; Knopp, 2010), uma vez que ele pode curar mazelas da sociedade.

Em consonância, Martins, Vaz e Caldas (2010) dizem que o desenvolvimento local apresenta diversos significados, abordando dimensões de cidadania e de criação de espaço de interação entre cidadãos, recuperando a autonomia e a iniciativa na gestão daquilo que é público. No geral, o Poder Público deve romper com as forças que desarticulam a sociedade e estabelecer estímulos à identidade, à diversidade, à diferenciação e à variedade, na implementação de ações participativas e pedagógicas (Brandão, 2008).

CONCLUSÃO

No Brasil, há evidentes disparidades sociais que impactam nas condições de vida de diferentes grupos populacionais que geram diversidades socioespaciais. Vivemos em um país onde pobreza e riqueza convivem lado a lado, formando o mosaico comentado por Burgos (2006 *apud* Brulon; Peci, 2013), onde quase inexistente o amparo governamental na relação entre pobres e ricos.

As favelas surgem devido ao desenvolvimento socioeconômico desigual, em meio a exclusão dessa população em termos de oportunidades e do exercício de cidadania, os forçando a viver nos domínios marginais da sociedade, empobrecendo a população mais humilde e deteriorando as suas condições de vida, colocando-os abaixo das normativas legais e das garantias sociais, os transformando, conforme diz Brandão (2008), em uma grande massa de não-cidadãos.

A falta de representatividade no cenário político das classes mais humildes impacta fortemente, conforme Santos (2008c), no papel da participação, da cidadania, aspectos aos quais se diferenciam da parcela da população mais rica, onde não falta este tipo de representação, transformando os indivíduos mais humildes, de acordo com Martinez (2017) em sujeitos não reconhecidos, que acarreta, muitas das vezes, no desbalanceamento do ideal igualitário democrático, impossibilitando indivíduos ou grupos de desfrutarem de seus direitos.

Nos territórios, percebe-se que o Estado é omissivo e falha em garantir os direitos. O poder público se apresenta de forma ausente em tais espaços, expondo o contexto de precariedade espacial, gerando assim, ao longo da história, o estigma de considerar as favelas como espaços às margens do Estado. Nesse sentido, quando o Estado falha, a luta pelo poder territorial é ativada, colocando facções criminosas do tráfico de drogas, milícias e policiais em confrontos armados.

O Estado passa a não só falhar com a população na garantia dos seus direitos, mas também no aumento da violência urbana, utilizando o seu aparato de Estado militarizado, fazendo uma política de confronto, utilizando a sua polícia, muitas vezes, de forma paliativa, apenas

mudando a fonte dos problemas, ao invés de combater o crime e tomar o poder pelas vias do desenvolvimento local e educacional.

É evidente que as políticas de inclusão, ou seja, ações governamentais que de cunho social que funcionam como “dispositivo biopolítico” de “permanência no jogo” (Lopes, 2009 p. 156), devem ser aprimoradas no Brasil, é preciso gerar um protagonismo para esses trabalhos, no combate às suas crises sociais e políticas de caráter estrutural. A alternativa, conforme expõe Brandão (2008), é a de promover mesas de diálogo para o efetivo levantamento de problemas, em prol do desenvolvimento coletivo das soluções para as políticas públicas.

É bem verdade que esta não é uma tarefa fácil, está longe de ser, principalmente em um país de dimensões continentais como o Brasil, porém, é importante unir esforços para tal finalidade, é importante promover políticas públicas de grande impacto social, para amenizar as disparidades socioeconômicas vivenciadas no território nacional, para assim, possibilitar a inclusão da população dita por Brandão (2008) como de “não-cidadãos”. Sendo o Estado o principal ator de promoção das ações governamentais, ele deve promover as arenas que permitem a efetivação de tais direitos como campos que colocam os bens que lhe estão dispostos a serviço dos objetivos socialmente relevantes (Bucci, 2006).

É preciso criar mecanismos reais de efetivação da cidadania pelo pleno gozo dos direitos civis, políticos e sociais. Essa é a carta de promessas do artigo, 3º, da Constituição de 1988 imposta como diretrizes que guiam os planos de superação de desigualdades, em especial livres de preconceitos, discriminações e estigmatizações. Esse é o papel de um Estado responsivo.

Nesse ensaio, buscou-se interpretar a questão de espaço e território para compreensão do elemento de poder, renda, reconhecimento e desenvolvimento local. A ideia foi a de instigar o leitor a refletir sobre as políticas adotados pelo Estado brasileiro, ainda que de forma incipiente, sendo apenas um começo de discussão, um esboço de um caminho de pensamento a ser percorrido, possibilitando que o ensaio seja uma contribuição para possíveis maiores aprofundamentos em pesquisas de caráter espacial, territorial ou até mesmo de violência urbana, podendo estas terem caráter de cunho mais incisivo e terminativo.

NOTAS

- 1 Georg Wilhelm Friedrich Hegel, filósofo alemão, considerado por Rosenfeld (2002) um dos pais do idealismo alemão e do método dialético.
- 2 George Hebert Mead, filósofo americano, pertencente à Escola de Chicago.

REFERÊNCIAS

AGUILERA, A. V. Urban Surges: power, territory, and social control of space in Latin America. *Latin American Perspectives*, [s.l.], v. 40, n. 2, p. 21-34, 2013.

BALDI, M. Discutindo territorialidade, rede e o conceito de campo: contribuições para uma perspectiva contextualizada. *GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, [s.l.], v. 4, n. 3, p. 82-96, 2006.

BRANDÃO, C. Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. *Organizações & Sociedade*, [s.l.], v. 15, n. 45, art. 9, p. 145-157, 2008.

BRULON, V; PECI, A. Organizações públicas e espaços às margens do Estado: contribuições para investigações sobre poder e território em favelas. *Revista de Administração Pública*, [s.l.], v. 47, n. 3, 2013.

BUCCI, M. P. D. O conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, M. P. D. (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 1-49.

COIMBRA, K. E. R; SARAIVA, L. A. S. Territorialidade em uma Organização-Cidade: o movimento quarteirão do *Soul*. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 6., 2012, Curitiba. *Anais do VII EnEO*. Rio de Janeiro: Anpad, 2012.

CORRÊA, R. L. A Dimensão Cultura do Espaço: alguns temas. *Espaço e Cultura*, [s.l.], v. 1, out, p. 1-22, 1995.

DA CUNHA, J. M. P. Um sentido para a vulnerabilidade sociodemográfica nas metrópoles paulistas. *Revista Brasileira de Estudos de População*, [s.l.], v. 21, n. 2, p. 343-347, 2004.

DOWBOR, L. Educação e desenvolvimento local. *Revista Latinoamericana de Educación y Política*, [s.l.], v. 3, 2006.

DOWDNEY, L. *Crianças do tráfico: um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro*. [s.l.]: 7letras, 2003.

FERNANDES, B. M. Entrando nos territórios do território. *Data Luta* [s.l.]: v. 1, n. 3, 2008.

FREITAS, A. F; FREITAS, A. F; DIAS, M. M. O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território Serra do Brigadeiro. *Revista de Administração Pública*, [s.l.], v. 46, n. 5, p. 1201- 1223, 2012.

GAVA, R. O local e o global no contexto do desenvolvimento. *Administração Pública e Gestão Social*, [s.l.], v. 2, n. 3, p. 57-75, 2010.

GOULART, S.; VIEIRA, M. M. F.; COSTA, C. F.; KNOPP, G. C. Articulações em rede e acontecimentos no território: subsídios teóricos para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento. *Cadernos EBAPÉ.BR*, [s.l.], v. 8, n. 3, art. 1, p. 388-403, 2010.

HAESBAERT, R. Território e multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia*, [s.l.], v. 9, n. 17, p. 19-46, 2007.

HONNETH, A. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed. 34, 2003.

LOPES, M. C. Políticas de inclusão e governamentalidade. *Educação e Realidade* [online], [s.l.], v. 34, n. 02, p.153-169, 2009. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S0100-31432009000200010&script=sci_abstract&tlng=en. Acesso em: 26 jun. 2025.

MARTINEZ, M. B.. Axel Honneth e a luta por reconhecimento. *Griot: revista de filosofia*, [s.l.], v. 16, n. 2, p. 148-168, 2017.

MARTINS, R. D.; VAZ, J. C.; CALDAS, E. L. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território. *Revista de Administração Pública*, [s.l.], v. 44, n. 3, p. 559-590, 2010.

MASSEY, D. Um sentido global do lugar. In: ARANTES, A. A. (org.). *O Espaço da Diferença*. Campinas: Papius Editora, p. 176-184, 2000.

MAZIVIERO, M. C.; SILVA, A. S. O caso do Complexo Paraisópolis em gestões: diferenças conceituais em programas de intervenção em favelas em São Paulo. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, [s.l.], v. 10, p. 500-520, 2018.

MELLO, J. B. F. Símbolos dos Lugares, dos Espaços e dos Deslugares. *Espaço e Cultura*, [s.l.], n. 23, Edição Comemorativa 1993-2008, p. 167-174, 2008.

MEIRELLES, R. Um país chamado favela – 2022. Data Favela. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1-34J4BdDk3RMHWMIWGoCQSIae2i0m_Qn/view. Acesso em: 27 jun. 2022.

MEIRELLES, R.; ATHAYDE, C. Um país chamado favela: a maior pesquisa já feita sobre a favela brasileira. [s.l.]: Editora Gente Liv e Edit Ltd, 2016.

MEIRELLES, Z. V.; MINAYO GOMEZ, C. Rompendo com a criminalidade: saída de jovens do tráfico de drogas em favelas na cidade do Rio de Janeiro. *Ciência & Saúde Coletiva*, [s.l.], v. 14, p. 1797-1805, 2009.

MISSE, M. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. *Estudos avançados*, v. 21, p. 139-157, 2007.

MONTEIRO, Joana; FAGUNDES, Eduardo; GUERRA, Julia. Letalidade policial e criminalidade violenta. *Revista de Administração Pública*, [s.l.], v. 54, p. 1772-1783, 2020.

PASTERNAK, S. São Paulo e suas favelas. *Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, [s.l.], n. 19, p. 176-197, 2006.

PASTERNAK, S.; D'OTTAVIANO, C. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. *Cadernos Metrópole*, [s.l.], v. 18, p. 75-100, 2016.

ROSENFELD, Denis L. *Hegel*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

SANTOS, M. O Lugar e o Cotidiano. In: SANTOS, M. *A Natureza do Espaço*. 4. ed. São Paulo: EdUSP, 2008c.

SANTOS, M. Paisagem e Espaço. *In*: SANTOS, M. Metamorfoses do Espaço Habitado. 6. ed. São Paulo: EdUSP, 2008d.

SILVA, L. A.; MENEZES, P. V. (Des) continuidades na experiência de “vida sob cerco” e na “sociabilidade violenta”. *Novos estudos CEBRAP*, [s.l.], v. 38, p. 529-551, 2019.

SOBARZO, O. A produção do espaço público: da dominação à apropriação. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, [s.l.], n.19, p. 93-111, 2006.

CIDADES INTELIGENTES SOB A PERSPECTIVA DA INOVAÇÃO: UM ESTUDO DAS INICIATIVAS IMPLEMENTADAS EM SALVADOR-BA

CARINA ARAUJO DOS SANTOS

Resumo

O crescimento desordenado das cidades, atrelado ao aumento no número de pessoas que passaram a viver nessas regiões, trouxe diversos impactos à gestão pública, qualidade dos serviços e de vida das pessoas. Desta forma, é fundamental buscar soluções que venham minimizar de maneira inteligente esses impactos, sendo a Cidade Inteligente a alternativa mais adequada para resolução de tais problemas. Nesta perspectiva, entende-se que a inovação é o elemento balizador para o desenvolvimento dessa cidade, fazendo-se necessárias ações que impacte as diferentes esferas urbanas. A partir desse contexto, esta pesquisa teve como objetivo discutir quais iniciativas implementadas na cidade de Salvador estão alinhadas com o conceito de Cidades Inteligentes sob a perspectiva da inovação. Esta pesquisa se classifica como descritiva de natureza qualitativa, tendo como técnica de coleta de dados pesquisa documental e observação páginas de sites na internet. Os resultados encontrados demonstram que as ações implementadas evidenciam uma cidade que inova em tecnologias, gestão e políticas, estando condizente com o conceito de Cidades Inteligentes adotado nesse estudo.

Palavras-chave

Cidades Inteligentes; Inovação em Cidades; Inovação em Gestão Pública.

Abstract The unplanned growth of cities, combined with the increasing number of people living in urban areas, has generated several impacts on public administration, the quality of services, and overall quality of life. In this context, it is essential to seek intelligent solutions to mitigate such effects, with the Smart City emerging as the most appropriate alternative for addressing these challenges. From this perspective, innovation is understood as a guiding element for the development of smart cities, requiring actions that influence various urban spheres. Based on this context, the objective of this study is to examine which initiatives implemented in the city of Salvador are aligned with the Smart City concept from the standpoint of innovation. This research is classified as descriptive with a qualitative approach, and data were collected through documentary analysis and observation of official websites. The results demonstrate that the initiatives implemented in Salvador reflect a city that innovates in technology, governance, and policy-making, aligning with the Smart City concept adopted in this study.

Keywords Smart cities; Urban Innovation; Innovation in Public Management.

INTRODUÇÃO

A urbanização no Brasil ocorreu de forma pouco planejada, desenvolvendo características socioeconômicas condizentes com a sua história. As cidades brasileiras passaram a enfrentar desafios como: ocupação irregular de territórios, falta de saneamento básico, carência de infraestrutura urbana, falta de moradias e favelização, mobilidade ineficiente, periferização da população pobre, poluição e crescimento da economia informal (Cunha *et al.*, 2016).

Nesse contexto, as cidades inteligentes surgiram como uma alternativa para mitigar as consequências da urbanização acelerada por meio do uso de tecnologias sensíveis e cognitivas para gerenciar os serviços e infraestruturas das cidades (Brasil, 2020). Esse conceito de cidade surgiu em 1990 (Albino; Berardi; Dangelico, 2015; Rana *et al.*, 2019; Kézai; Fischer; Lados, 2020; Panagiotakopoulos; Iatrellis; Kameas, 2022), a partir de estudos nas áreas de tecnologias, urbanismo (Ruohomaa; Salminen; Kunttu, 2020), ciência política, governo e ideologia crítica (Kar *et al.*, 2017).

De acordo com Baltac (2019), as cidades inteligentes são o resultado da 4ª revolução industrial, entretanto as cidades ainda não possuem uma implementação completa das soluções oriundas das revoluções industriais anteriores, por isso lidam com desafios sociais, ambientais e tecnológicos, aspirações democráticas, necessidade de mais segurança entre outros (Hoang; Dupont; Camargo, 2019).

Diante da necessidade de atender as demandas sociais, modernizar os processos urbanos e aumentar a competitividade, a cidade de Salvador vem buscando alternativas para promover

um desenvolvimento urbano inovador, por meio do uso de tecnologias, políticas e estratégicas que ofereçam infraestrutura adequada às reais necessidades e características da cidade, bem como serviços públicos de qualidade para toda a população.

Salvador, quarta cidade brasileira em tamanho de população (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022), transformou seu modelo de planejamento, gestão e desenvolvimento urbano, migrando de um modelo de gestão tradicional de cidade para um modelo de cujo objetivo é promover um ambiente inteligente e sustentável para todos os cidadãos. Para isso, algumas iniciativas da gestão pública marcaram essa transição, sendo as principais: a transformação digital dos serviços, elaboração do Plano Diretor de Tecnologias da Cidade Inteligente (PDTCI) e criação da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SEMIT).

Devido às suas inúmeras interações entre as partes envolvidas, esta pesquisa tem como objetivo discutir quais iniciativas implementadas em Salvador estão alinhadas com o conceito de Cidades Inteligentes sob a perspectiva da inovação. O tema da pesquisa evidencia sua importância por estar no cerne de discussão da comunidade acadêmica, governo e sociedade civil como a alternativa para solucionar os problemas decorrentes da urbanização desenfreada.

Sua contribuição se dá por evidenciar a participação das pessoas como agente direto nos processos de inovação da cidade, à medida que a comunidade percebe e identifica as iniciativas da gestão pública para promover um ambiente inovador, inclusivo e sustentável. Busca-se também estimular a disseminação do conhecimento sobre o tema a partir da perspectiva da interdisciplinaridade de inovação em tecnologias, gestão e políticas.

No que se refere à estrutura, além da introdução, o trabalho está organizado em quatro seções principais: referencial teórico, no qual se apresentam as principais contribuições conceituais que fundamentam a pesquisa; metodologia, com a descrição dos procedimentos adotados; análise e discussão dos resultados, onde se interpretam os dados coletados; e, por fim, as considerações finais, que sintetizam os achados do estudo e apontam as sugestões de pesquisas futuras.

REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico desse estudo fundamenta-se na compreensão do processo de urbanização e seus desdobramentos para o desenvolvimento de cidades tecnologicamente, denominadas como Cidades Inteligentes. Para isso, discute-se o conceito de Cidades Inteligentes, abordando suas dimensões estruturantes e os elementos de inovação que as constituem. Em seguida, é feita uma discussão acerca do tema relacionando-o com a inovação nas perspectivas de tecnologia, gestão e política.

CIDADES INTELIGENTES

Embora o crescimento da população mundial esteja mais lento desde a década de 1950, as projeções apontam para o aumento considerável da população mundial, atingindo 8 bilhões

em 15 de novembro de 2022, chegando em 8,5 bilhões em 2030 e 9,7 bilhões em 2050, com 68% dos habitantes vivendo em centros urbanos (Organização das Nações Unidas, 2022). Com isso, o crescimento da urbanização não será homogêneo e permitirá o surgimento de novas centralidades e polos emergentes.

Para discussão acerca do tema Cidades Inteligentes, primeiramente é necessário entender o conceito de cidades e os efeitos oriundos de seu rápido crescimento. As cidades podem ser definidas como sistemas complexos de pessoas, empresas, transportes, redes de comunicação, serviços e utilitários, e à medida que crescem e evoluem geram pressões técnicas, sociais, econômicas e organizacionais que colocam a economia e a sustentabilidade ambiental em risco (Ortiz; Bennet; Yábar, 2017).

De acordo com Corcuera *et al.* (2019), o crescimento rápido e descontrolado das cidades revela novas questões que os governos locais e as partes interessadas precisam prestar atenção, como o aumento do congestionamento do tráfego, acidentes no trânsito, a degradação do ar e do meio ambiente devido à maior quantidade de poluentes, maior custo de vida, superlotação, maior disseminação de doenças, crime e preocupações com a segurança. Posto isto, como resposta aos desafios contemporâneos surge o conceito de *Smart City* ou Cidade Inteligente (Cunha *et al.*, 2016).

Embora existam várias iniciativas acerca do tema, o conceito de Cidades Inteligentes não possui uma definição única ou consensual (Muller; Silva, 2021). Isso se dá pela falta de validação empírica dos frameworks propostos e uma lacuna entre a prática e a academia (Kar *et al.*, 2017). Para Andrade e Franceschini (2017), os conceitos se assemelham no que tange o uso da tecnologia a fim de inovar, planejar e gerir as cidades no desenvolvimento da infraestrutura, crescimento econômico de forma sustentável e melhoria da qualidade de vida de seus moradores.

Segundo Freitas e Silva (2019), o consenso se direciona para desenvolvimento sustentável com a participação da sociedade, empresas e governo, com o objetivo de proporcionar melhor qualidade de vida para os habitantes, utilizando tecnologia em vários setores. Contudo, vale ressaltar que o conceito de Cidades Inteligentes não é visto apenas como um *modus operandi* inovador para o futuro da vida urbana, mas como uma estratégia-chave para combater a pobreza, a desigualdade, o desemprego, e gestão de energia (Ortiz; Bennet; Yábar, 2017).

Segundo a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (2020), as cidades inteligentes:

São cidades comprometidas com o desenvolvimento urbano e a transformação digital sustentáveis, em seus aspectos econômico, ambiental e sociocultural, que atuam de forma planejada, inovadora, inclusiva e em rede, promovem o letramento digital, a governança e a gestão colaborativas e utilizam tecnologias para solucionar problemas concretos, criar oportunidades, oferecer serviços com eficiência, reduzir desigualdades, aumentar a resiliência e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas, garantindo o uso seguro e responsável de dados e das tecnologias da informação e comunicação (Brasil, 2020, p. 26).

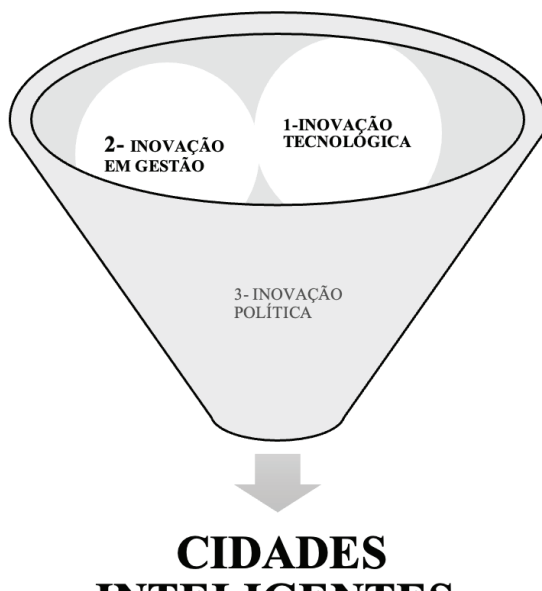
Para Ahmed, Rawat e Kumari (2021), em uma cidade inteligente existe um sistema urbano que utiliza diferentes ferramentas de Tecnologias de Informação e Comunicação. Desta forma, o modelo de interconexão de tecnologias digitais modernas no contexto de uma cidade, torna-se uma solução potencial para melhorar a qualidade e o desempenho dos serviços urbanos (Skider *et al.*, 2018).

Nesse sentido, a partir da discussão abordada nesta seção, entende-se que a cidade é inteligente é um tipo de cidade que utiliza as TIC para propor soluções inovadoras e sustentáveis para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Encerrada esta discussão, a próxima seção abordará a inovação em cidades inteligentes nas perspectivas de tecnologia, gestão e política, conforme proposto por Nam e Pardo (2011).

CIDADES INTELIGENTES E INOVAÇÃO

De acordo com Nam e Pardo (2011), a cidade inteligente representa a inovação da cidade nas esferas da gestão, política e tecnologia, mas o contexto da inovação precisa ser considerado, pois os componentes contextuais variam de acordo com as características das cidades. O contexto único de cada cidade molda os aspectos tecnológicos, organizacionais e políticos, sendo a cidade inteligente uma interação contextualizada entre inovação tecnológica, inovação gerencial e organizacional e inovação política.

Figura 1 – Conceito de Cidades Inteligentes.



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Nam e Pardo (2011).

Inovação Tecnológica

A Inovação tecnológica para Cidades Inteligentes é vista como um mecanismo focado na mudança e atualização das ferramentas tecnológicas de maneira que haja melhora nos serviços e sejam criadas condições para que essas ferramentas sejam utilizadas da melhor forma (Nam; Pardo, 2011). Nesse contexto, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) assumem papel de grande importância, pois podem fornecer os meios para o monitoramento e o gerenciamento dos serviços e recursos das infraestruturas urbanas, além de possibilitar o encurtamento das distâncias entre o poder público e os cidadãos, por meio de serviços eletrônicos pela internet (Weiss; Bernardes; Consoni, 2015).

Ainda na visão dos autores, nas cidades inteligentes a tecnologia da informação desempenha o papel de tornar os dados urbanos tangíveis por meio de projetos orientados para a captura desses dados e tratamento em tempo real. Outra tecnologia que está no centro das iniciativas de Cidades Inteligentes é a IoT (*Internet of Things*) (Syed *et al.*, 2021), também conhecida como a Internet das Coisas. É um paradigma de tecnologia emergente (Sikder *et al.*, 2018), que juntamente com as TIC também pode integrar as Cidades Inteligentes como ferramenta para monitorar os eventos de um ambiente, atuar a fim de conter uma situação emergencial, ou até propagar uma informação relevante (Tomas, 2014).

No contexto das Cidades Inteligentes, a utilização de TICs e IoT possui aplicações variadas. Zanella *et al.* (2014), destaca as principais aplicações: monitoramento da estrutura de prédios históricos, detecção se latas de lixo estão cheias, monitoramento de barulho perto de áreas críticas como escolas e hospitais, monitoramento das condições de semáforos e lâmpadas de iluminação pública. Para Tibúrcio, Santos e Fernandes (2017) a integração entre TIC e IoT no contexto das Cidades Inteligentes, tem o objetivo de tornar o espaço urbano um palco de experiências de uso intensivo de tecnologias de informação e comunicação sensíveis ao contexto.

Em uma cidade inteligente, os sistemas de informações urbanas de apoio à gestão pública beneficiam-se da infraestrutura básica para conexão em rede de todos os geradores e consumidores dos dados e informações; com os filtros e tratamentos adequados, não apenas órgãos da administração pública, mas os próprios cidadãos podem e devem participar da manutenção da base de dados do sistema (Gomes, 2021).

Entretanto, embora a tecnologia seja um elemento importante para a construção de cidades inteligentes, é essencial lembrar que a tecnologia não é um fim em si mesmo, mas um meio de proporcionar o aperfeiçoamento da gestão urbana, dos serviços públicos ofertados e capacidades humanas, destacando-se nesse sentido, o fator humano como elemento imprescindível para a construção de espaços urbanos inteligentes.

Da Silva *et al.*, (2021) enfatizam que o uso das novas tecnologias faz uma gestão pública ser mais eficiente e inteligente, mas é necessário o poder público democratizar o acesso da sociedade às novas tecnologias para garantir os processos de engajamento social e criação conjunta, reforçando a visão de que as cidades e agora humanas retomam a noção de que a cidade é um espaço construído por pessoas e para as pessoas.

Inovação Gerencial e Organizacional

Na visão de Nam e Pardo (2011), a inovação em organização se dá como um mecanismo para criar capacidade gerencial e organizacional para usar efetivamente as ferramentas tecnológicas. Nesse eixo de inovação, são aplicadas estratégias voltadas para: arquitetura corporativa, gestão interorganizacional e atuação da liderança. A Arquitetura Corporativa (AC) é um importante método para suportar a organização a encontrar as melhores formas de utilizar a tecnologia para apoiar os processos de negócios organizacionais por meio do alinhamento de TI (Tecnologia de Informação) com o alinhamento estratégico da empresa (Romero, 2021).

Ainda na visão do autor, além de abordar um método para promover a visão holística da empresa, a AC impacta na forma como os processos de TI são gerenciados, garantindo o alinhamento entre os negócios e TI, modelo operacional, princípios orientadores e os projetos de desenvolvimento de software e entrega de serviço da área de TI (Romero, 2021). Para Saha (2010), a AC é uma função de planejamento robusta que auxiliam as organizações a compreender o processo onde as estratégias de negócios se transformam em realidade operacional, oferecendo suporte aos negócios, permitindo o compartilhamento de informações entre os departamentos e organizações, aprimorando a capacidade de gerenciamento de oferecer serviços eficazes e eficiências operacionais.

Na visão de Belloquim, Cardoso e Santos (2022) a Arquitetura Corporativa (AC) é a prática ou disciplina que cria uma visão holística, atinge a visão estratégica por meio da execução de sua estratégia corporativa, tendo como benefícios: o alinhamento da estratégia com a execução, capacidade de analisar impactos e riscos, criação de portfólios estratégico de negócios, estruturação da organização de maneira simples, enxuta e coerente e a capacidade de inovar de forma gerenciada.

Entretanto, é importante destacar que a AC não é uma questão de TI e sim de negócios, não sendo aplicadas apenas em empresas, mas também em governos (Nam; Pardo, 2011). Os governos possuem várias agências com diversas áreas e estruturas de serviços, processos de negócios fragmentados, sistemas e tecnologias duplicados, o que acaba reduzindo a interoperabilidade entre as agências (Saha, 2010; Ramos; Souza; Rosa, 2019). Desta forma, ao investir em AC as organizações públicas buscam alcançar ganhos obtidos com a interoperabilidade, redução de custos e compartilhamento de recursos (Ojo; Janowski; Estevez, 2012).

Com isso, o principal objetivo da Arquitetura Corporativa nas organizações governamentais é torná-las centradas no cidadão, em processos e resultados, sendo um fator crítico de sucesso para todos os programas de governo eletrônico (Saha, 2010). Com relação à Gestão Inter organizacional, destaca-se a interoperabilidade entre gestão e tecnologia. Os governos têm se voltado para tal estratégia, com o objetivo de maximizar o valor da organização (Nam; Pardo, 2011).

Para Segundo, Silva e Martins (2019), a interoperabilidade é a capacidade de diferentes sistemas trocarem dados, independente de plataformas, hardware ou software que estejam sendo utilizados. A interoperabilidade é vista como um fator crítico de sucesso

para que haja avanço na prestação online de serviços públicos (Kubicek; Cimander, 2019), estando presente desde a definição dos objetivos e modelagem de negócio até a colaboração entre os departamentos da Administração Pública que necessitam trocar informações (Almeida, 2019).

Com isso, os Princípios Orientadores da Interoperabilidade na Administração Pública consistem na integração de serviços permitindo que o cidadão tenha uma visão integrada dos serviços que são disponibilizados pelo governo, com dados e sem redundância (Almeida, 2019). Nesta perspectiva, tal estratégia permite que haja um fluxo de dados e informações de maneira contínua, otimizando os processos e serviços e permitindo uma gestão eficiente e adequada às reais necessidades dos cidadãos.

No quesito liderança, Nam e Pardo (2011) enfatizam os extensos papéis do líder, sendo necessário uma liderança forte para a implantação de uma iniciativa de cidade inteligente. Transformar uma visão em realidade em qualquer organização requer uma liderança que inspire as pessoas e mobilize recursos adequados à mudança (Cunha *et al.*, 2016). Para Habersack (2021), o caminho de mudança para a organização do município é um modelo de liderança política e técnica.

Desse modo, a geração da inovação urbana, rumo à Cidade Inteligente, requer um estilo de liderança focado no desenvolvimento de estratégias que promovam a interoperabilidade para além dos domínios da cidade. Para isso é necessário o desenvolvimento de uma plataforma de governança corporativa que estimule a integração *top-down* entre os diferentes órgãos e esferas governamentais, resultando na diminuição do partidarismo político e fragmentações na esfera social e de nível organizacional (FGV, 2023). Face exposto, a liderança em cidades passa a ser vista como elemento chave para fortalecer os programas, processos, e políticas destinadas à construção de cidades inteligentes.

Inovação Política

As cidades inteligentes são locais de inovação em políticas públicas (Da Silva *et al.*, 2021). Segundo Souza (2006), a política pública pode ser conceituada como o campo do conhecimento que busca, colocar o governo em ação, e/ou analisar essa ação (variável independente), propondo mudanças no rumo ou curso (variável dependente) quando necessário. Nesse sentido, a política pública atua como o “motor” para o planejamento e execução de ações orientadas ao desenvolvimento urbano, tornando-se uma ferramenta fundamental para a gestão pública, especialmente no tocante a criação de Cidades Inteligentes. Isso exige de seus gestores a capacidade de planejar e antecipar problemas, de maneira que possa prever mecanismos para solucioná-los (Botelho, 2001).

Nesse sentido, os gestores públicos necessitam dispor de conhecimento e boas estratégias para balancearem ações aplicadas aos problemas existentes, pois para que as políticas públicas sejam benéficas à população é necessário que tenha respaldo da sociedade como um todo para que funcione (Gomes, 2021). De acordo com Souza (2006), as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, sendo constituída no estágio em que os

governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, produzindo resultados ou mudanças no mundo real. Logo, a política pública é um mecanismo de gestão pública, cujo as ações impactam diretamente no desenvolvimento socioeconômico das cidades.

Para Da Silva *et al.* (2021), a constituição de políticas públicas voltadas para projetos de cidades inteligentes, acontece em governos cientes da necessidade de inovação nos processos de gestão e atualização dos processos globalizantes (no sentido de compreender os instrumentos disponíveis e os novos desafios), bem como a ampliação da base da governança pública para a inclusão crescente de novos e diferentes setores da sociedade civil. Segundo Nam e Pardo (2011), a inovação em política para cidades inteligentes possui três direções: integração de políticas, marketing para cidades e políticas orientadas pelas demandas. No que tange a integração de políticas, a integração engloba dois componentes: objetivos e processos (Wu *et al.*, 2014).

Ainda na visão dos autores, essa integração atende a diferentes propósitos, entretanto, não deve ser confundida com eficácia, uma vez que, as políticas devem ser eficazes mesmo sem ser integradas. A integração de políticas públicas garante que as políticas sejam consistentes e idealmente sinérgicas com cada um dos principais objetivos de políticas da sociedade, levando-se em conta oportunidades de identificação de políticas inovadoras que se valem de possíveis sinergias entre as principais metas. Ademais, a integração oferece oportunidades para identificar as permutas necessárias entre os objetivos e medidas corretivas, aumentando a transparência e responsabilidade nas atitudes de diferentes *stakeholders* em relação a objetivos diferentes (Wu *et al.*, 2014).

No quesito *marketing*, entende-se que é necessário criar uma marca para a cidade se destacar competitivamente e se posicionar globalmente, considerando que os habitantes e visitantes também devem ser vistos como clientes, pois possuem interesses, desejos e necessidades para serem atendidos. Nesse contexto, o marketing de cidades pode ser definido como uma política composta por um conjunto de atividades que buscam identificar as necessidades dos diferentes públicos por um lado, e por outro buscam desenvolver bens e serviços que venham atender as necessidades desses públicos, criando e potencializando a demanda (García, 2010).

A crescente globalização, a competição entre os territórios e *stakeholders* cada vez mais informados e exigentes, traz novos desafios às cidades, sendo necessário gerir e planejar a cidade de maneira racional e que venha promover e valorizar o território. De acordo com García (2010), uma gestão inovadora de cidade de diferencia de uma gestão tradicional, por atender as necessidades das diferentes partes interessadas, promovendo uma interatividade entre o setor privado e governo local.

Por isso, para a construção de uma marca é fundamental para a consistência e desenvolvimento de uma gestão continuada (Aragonez; Alves, 2012). Segundo Pinto (2016), em uma época tendencialmente globalizada e competitiva, é crucial diferenciar os territórios com propostas de valor que visem a satisfação dos seus públicos, sejam eles residentes, visitantes, investidores ou até mercados exportadores. Nesse sentido, a aplicação de ferramentas de

marketing territorial será fundamental para a diferenciação dos territórios, possibilitando um planejamento estratégico integrado e adaptado às características dos mesmos.

Por fim, Nam e Pardo (2011) afirmam que para as políticas em cidades inteligentes serem bem-sucedidas, é necessário que as mesmas sejam orientadas pela demanda e não para a oferta ou tenham demandas e ofertas equilibradas, devendo apoiar a colaboração e a parceria como estratégia para superar a fragmentação, tornando a cidade inteligente um laboratório para colaboração entre diferentes setores funcionais e jurisdições.

METODOLOGIA

Esta pesquisa se classifica como descritiva de natureza qualitativa. Segundo Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa descritiva visa descrever as características de determinada população/fenômeno ou relatar o estabelecimento de relações entre variáveis. De antemão, foi realizada uma revisão bibliográfica para discussão dos conceitos de Cidades Inteligentes na visão de diferentes autores. Para a realização desta revisão foi utilizada a abordagem proposta por Okoli & Schabram (2010). Tal abordagem é formada por um guia dividido em quatro fases e oito passos, conforme apresentado a seguir.

Posteriormente, foi realizada uma pesquisa documental, onde foram analisados o estudo do Centro de Estudos e Debates Estratégico (2020), a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (2020) e o *Ranking Connected Smart Cities* (2022), de modo a se estabelecer referências e subsídios para a análise das dimensões estabelecidas por Nam e Pardo (2011), modelo adotado como base para esse estudo. O objeto de análise foi a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SEMIT), órgão responsável pela criação e execução de projetos nas áreas de tecnologia e inovação da Prefeitura Municipal de Salvador.

Foram usados como fontes de dados os documentos, vídeos e outras publicações disponíveis no site da internet¹, para análise do alinhamento das iniciativas implementadas na cidade de Salvador com o conceito de Cidades Inteligentes, com base no modelo conceitual proposto por Nam e Pardo (2011).

O percurso metodológico desse artigo foi estruturado com base na abordagem proposta por Okoli e Schabram (2010), que organiza a revisão de literatura em quatro fases principais: planejamento, seleção, extração e execução. Na fase de Planejamento, o propósito da revisão foi elucidar os conceitos e diferentes abordagens acerca do tema Cidades Inteligentes, com o intuito de encontrar concordâncias, padrões e distinções entre as visões dos autores. Como parte do protocolo de planejamento, foram definidas as palavras-chave utilizadas na busca: 1) cidades inteligentes; 2) cidades inteligentes e humanas; 3) políticas de cidades inteligentes; 4) inovação em cidades; 5) arquitetura corporativa; 6) inovação em gestão; 7) plano diretor cidades inteligentes; 8) liderança para cidades inteligentes; 9) relatórios cidades inteligentes; 10) tecnologias cidades inteligentes; 11) *ranking* cidades inteligentes; e 12) *Smart cities*.

A definição das bases de pesquisa contemplou repositórios científicos e institucionais, incluindo: Scielo, Repositório Institucional da ENAP, FGV Projetos, Biblioteca Digital

FGV, Repositório UFSC, Repositório Institucional da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia, Google Scholar, Periódicos UFT, Repositório UFPE, Wiley Online Library e Portal Gov.br. Os idiomas definidos para a busca foram o português e o inglês.

Na fase de Seleção, foi realizada a busca e triagem de artigos científicos, dissertações e teses relacionados ao tema. Os arquivos foram selecionados com base na aderência ao objeto de estudo e na qualidade das fontes, priorizando-se produções com consistência teórica e relevância para os objetivos propostos. A fase extração, foi realizada a avaliação da qualidade dos documentos selecionados, sendo descartados os que não apresentavam contribuição científica alinhada ao objetivo da pesquisa.

Em seguida, procedeu-se à extração sistemática dos dados relevantes, organizando as informações de forma a subsidiar a construção do referencial teórico. Na última fase, execução, foi feita a análise dos dados, cuja interpretação se deu à luz dos objetivos e do problema de pesquisa. Desse modo, a elaboração da revisão se deu a partir do material selecionado, assegurando a coerência com o escopo do estudo e contribuindo para a construção de uma base teórica sólida e alinhada ao modelo conceitual adotado.

DISCUSSÃO

O estudo realizado pela consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, por meio do Centro de Estudos e Debates Estratégicos, explora os eixos considerados fundamentais para o desenvolvimento de espaços urbanos propícios para a implantação de cidades inteligentes, humanas e sustentáveis no Brasil. O estudo está embasado nos pilares da educação formal, economia baseada em conhecimento, tecnologia, sustentabilidade e governança.

Além disso, é definido um conceito para cidade inteligente que atenda as peculiaridades brasileiras e feita uma contextualização das ações do governo no processo de criação e fomento de espaços urbanos que permitam a integração entre tecnologia, serviços públicos e sociedade.

Como forma de melhor discutir o tema e oferecer um estudo de referência com uma proposta de política pública o mais próximo possível da realidade do nosso país, o estudo possui uma metodologia dividida em seis etapas: 1) fase preliminar de coleta de informações, 2) escolha dos eixos estruturantes, 3) desenvolvimento dos eixos estruturantes, 4) colaborações externas, 5) análise das contribuições e 6) conclusões, ações e recomendações (Brasil, 2020). A importância desse estudo se dá por sua contribuição sobre o tema no contexto brasileiro, pois a escolha dos eixos que foram trabalhados surgiu da real necessidade das cidades, o que torna o trabalho uma referência para outros estudos realizados por instituições de natureza pública ou privada.

A Carta Brasileira para Cidades Inteligentes é uma iniciativa da Coordenação Geral de Apoio à Gestão Regional e Urbana. Foi escrita de forma colaborativa, envolvendo parcerias entre a Agência de Cooperação Alemã GIZ, Ministério de Ciência, Tecnologia e

Inovações (MCTI), Ministério das Comunicações (MCom) e outras 126 instituições, de natureza pública e privada. É um documento que materializa os princípios, diretrizes, objetivos, estratégias e recomendações para Cidades Inteligentes, tornando-se dessa maneira uma referência para pessoas e instituições engajadas com a melhoria da qualidade de vida para todos.

Apresentada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, a carta é o resultado de um esforço para construção de uma estratégia nacional orientada para cidades inteligentes (Brasil, 2020). A sua estrutura está dividida em 3 partes. A primeira parte possui um viés direcionado para o contexto brasileiro, onde é apresentado o motivo de se ter uma carta para cidades inteligentes e seu público alvo. Já a segunda parte, possui um viés conceitual (onde é estabelecida a definição brasileira de cidade inteligente) e outro estratégico, onde são definidos os princípios balizadores, diretrizes, objetivos estratégicos e as recomendações para cidades inteligentes.

A terceira parte da carta é uma continuidade do documento e traz as considerações e perspectivas futuras, acerca do tema. Por ser de domínio público, o documento está disponível em meio eletrônico, no site do Gov.br, na página do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Para o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (2020) a meta da Carta é alcançar um público abrangente por meio das recomendações apoiadas em seus 8 objetivos estratégicos.

O RANKING CONNECTED SMART CITIES 2022 E SUA RELAÇÃO COM O CONCEITO DE NAM E PARDO

O *Ranking Connected Smart Cities* é um estudo que avalia o nível de desenvolvimento inteligente, sustentável e humano das cidades brasileiras. Ele é composto por 11 eixos temáticos, sendo eles: mobilidade e acessibilidade, urbanismo, meio ambiente, educação, saúde, segurança, energia, empreendedorismo, tecnologia e inovação, governança e economia. Em 2022, na sua 8ª. edição, foram avaliadas 677 cidades com mais de 50 mil habitantes, a partir de 75 indicadores distribuídos em seus 11 eixos.

De acordo com o *Ranking Connected Smart Cities 2022*, Salvador ocupa a 9ª. posição no ranking geral como cidade brasileira inteligente, com a nota 35,570, sendo Curitiba a ocupante da 1ª. Posição, com nota 38,571. Quando considerado apenas o eixo Tecnologia e Inovação, Salvador ocupa a 8ª. posição, com nota 5,791, com Fortaleza ocupando a 1ª. Colocação, com nota 6,379. Essas colocações evidenciam os resultados das estratégias e inovações implementados na cidade, por meio da integração entre processos, tecnologias e serviços.

Nesse contexto, alguns indicadores do Ranking apresentam convergência com os aspectos característicos das dimensões propostas no conceito de Cidade Inteligente de Nam e Pardo (2011), conforme apresentado no quadro a seguir (quadro 1). Nesse quadro, foram identificados e classificados apenas os indicadores que se associavam com pelo menos uma das esferas de inovação (tecnologia, gestão ou política).

Quadro 1 – Relação entre Indicadores do *Ranking Connected Smart Cities* (2022) com o conceito de Cidade Inteligente de Nam e Pardo (2011).

Eixos do Ranking Connected Smart Cities	Indicadores			
	Indicador relacionado com Inovação em Tecnologias	Indicador relacionado com Inovação em Gestão	Indicador relacionado com Inovação em Políticas	Nenhum indicador do eixo relaciona com o conceito de Nam e Pardo
Mobilidade (11 indicadores)	Semáforo Inteligente; Bilhete eletrônico Transporte público	-	-	-
Urbanismo (10 indicadores)	-	-	-	x
Meio Ambiente (14 indicadores)	Monitoramento de área de riscos	Monitoramento de área de riscos	-	-
Tecnologia e Inovação (15 indicadores)	Bilhete eletrônico; Semáforos inteligentes; Sistema de Iluminação Inteligente; Atendimento do cidadão por meio de App ou site; Fibra ótica densidade de banda larga fixa	-	-	-
Saúde (9 indicadores)	Agendamento Online de consulta na rede pública	-	-	-
Segurança (6 indicadores)	Monitoramento de área de riscos; Centro de controle e operações	Monitoramento de área de riscos	-	-
Educação (12 indicadores)	Matrícula online escolar na rede pública	-	-	-
Empreendedorismo (5 indicadores)	-	-	-	x
Governança (12 indicadores)	Monitoramento de área de riscos; Atendimento ao cidadão por App ou site; Escola Brasil Transparente	Monitoramento de área de riscos	-	-
Economia (14 indicadores)	-	-	-	x
Energia (5 indicadores)	Sistema de iluminação inteligente	-	-	-

Fonte: Elaborado pelos autores (2023)

É interessante notar que a grande maioria dos indicadores do Ranking está relacionada à esfera Inovação e Tecnologia de Nam e Pardo (2011), enquanto que 3 dos 11 eixos (Urbanismo, Empreendedorismo e Economia), não possuem nenhum indicador relacionado. Desse modo, foi observado indicadores correspondentes a duas das três esferas de cidade inteligente: inovação em tecnologia e inovação em gestão. Dos onze eixos, oito possuíam indicadores que se relacionavam com a esfera de inovação em tecnologia.

Tal resultado evidencia a importância da tecnologia para a construção de cidades inteligentes, pois é por meio dela que a gestão dos serviços, a tomada de decisão, a otimização dos processos urbanos e de serviços públicos ofertados aos cidadãos se tornam mais eficientes. Associado a isso, também foi identificada a participação da tecnologia no mundo físico, por meio da implementação de sensores nos dispositivos urbanos, conforme é apresentado pelos indicadores: semáforos inteligentes nas vias e o sistema de iluminação inteligente.

Esses indicadores apontam que a tecnologia também tem o objetivo de modernizar o espaço urbano, oferecer melhor infraestrutura, melhorar a gestão da infraestrutura urbana e moradia das pessoas na cidade. Além disso, foram encontrados indicadores nos eixos de meio ambiente, governança e segurança que se relacionam com a esfera de inovação em gestão.

Nesse sentido, destaca-se que esses eixos apresentam um indicador em comum (monitoramento de área de risco), sendo o mesmo caracterizado como indicador relacionado à inovação em gestão por conta de sua atuação como fator de interoperabilidade entre as diferentes áreas. Um ponto importante a ser destacado é que todos os eixos não apresentaram relação com a inovação em política proposta pelos autores.

Isso nos leva a observar que a mensuração do nível de inteligência das cidades brasileiras segundo o *Ranking*, está fortemente ligada com o fator tecnológico. Embora haja uma visão orientada para as diferentes esferas urbanas, não há um pensamento amplificado e multifacetado para uma visão de cidade que contemple as diferentes estratégias de gestão urbana, à medida que, o conceito de Nam e Pardo (2011), traz a atuação das políticas como uma das molas propulsoras para o planejamento e execução de ações orientadas para o desenvolvimento de cidades inteligentes.

Nesse quesito, os autores são claros quanto a necessidade de o conceito de cidade inteligente não estar embasado somente em inovações de natureza tecnológica. Por fim, foi observado que 3 dos 11 eixos (Urbanismo, Empreendedorismo e Economia), não possuem indicadores que se relacionem com pelo menos uma das esferas de inovação propostas por Nam e Pardo (2011). Tal resultado parece evidenciar que no Brasil, a administração pública ainda precisa investir em soluções consideradas básicas para o bem-estar da população.

Com isso, considerando os eixos que são avaliados pelo *Ranking*, nota-se que o conceito de cidade inteligente brasileira se posiciona entre um modelo de gestão urbana tradicional, porque precisa solucionar problemas que são de natureza básica para existência digna do ser humano, e um modelo de gestão inovador, à medida que vem implementando soluções tecnológicas que tem melhorado a qualidade de vida das pessoas e dos serviços públicos ofertados.

A inovação na Cidade Inteligente Salvador Dada a complexidade dos problemas urbanos que acometem Salvador por conta de um crescimento urbano desordenado e acelerado, foi necessário que a gestão pública municipal adotasse medidas que direcionassem a cidade para uma gestão que buscasse atender as inúmeras demandas sociais e promovesse um ambiente urbano estruturado, inovador e inclusivo. Nesse sentido, a capital baiana redireciona sua visão para um modelo de gestão de cidade que busca explorar as oportunidades geradas

pelos avanços da tecnologia, focando também na atualização e inovação dos processos de gestão e políticas, tornando-se desta forma uma Cidade Inteligente.

Como materialização das iniciativas para Cidades Inteligentes, a cidade cria Plano Diretor de Tecnologias da Cidade Inteligente (PDTCI), com o intuito de definir as diretrizes e linhas de política pública de tecnologia para a capital baiana nos próximos trinta anos. Associado ao Plano, Salvador criou a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SEMIT) como uma pasta transversal para possibilitar a criação e execução de projetos nas áreas de tecnologia e inovação por meio de padronização, soluções e planejamentos juntamente com outros órgãos da administração pública, buscando promover a Gestão Integrada de Tecnologias de Informação e Comunicação e melhor gestão para as tomadas de decisões.

Assim, para alcançar seus objetivos, a SEMIT divide em três áreas de atuação: Gestão Estratégica de TIC, Inovação e Transformação Digital. Diante do conceito de Cidades Inteligentes proposto por Nam e Pardo (2011), avaliamos as três áreas de atuação da SEMIT buscando encontrar um alinhamento entre as iniciativas adotadas e o conceito dos autores. Para isso, classificamos cada área em uma esfera de inovação, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 – Relação entre Modelo Nam e Pardo (2011) e Áreas de Atuação da SEMIT.

INOVAÇÃO	ÁREA DE ATUAÇÃO SEMIT
Tecnologia	Transformação Digital
Gestão	Gestão Estratégica de TIC/ Transformação Digital
Políticas	Inovação

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

As áreas de atuação da SEMIT foram classificadas avaliando as atribuições e ações de cada uma. Para definir a classificação correspondente a cada Inovação de Nam e Pardo (2011), buscamos similaridade entre os elementos proposto no modelo dos autores e que compõe a Secretaria (Quadro 3). Ao avaliar as ações da Secretaria de Inovação e Tecnologia, foi identificada uma aderência das iniciativas implementadas na cidade de Salvador com o conceito de Cidades Inteligentes proposto por Nam e Pardo (2011), cuja definição está alicerçada em uma cidade que traz inovações nas áreas de Tecnologia, Gestão e Políticas.

A Gestão Estratégica de TIC, foi classificada como uma iniciativa que trouxe Inovação em Gestão. A criação do novo Sistema de Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação permite uma gestão orientada à TI, pessoas e demais processos, configurando-se como uma característica da Arquitetura Corporativa (Inovação em Gestão). Um sistema de gestão integrada de TIC permite a eliminação de sistemas duplicados e negócios fragmentados, melhorando os processos operacionais internos, as tomadas de decisão e prestação de serviços públicos online.

As outras ações não se encaixaram em nenhum tipo de Inovação proposta pelos autores, porém vale frisar a sua importância, dada atuação como pontos cruciais para a melhoria

das atividades operacionais e de rotina. No que tange à Inovação em Política, temos quatro iniciativas da área Inovação da SEMIT que se enquadram nesta esfera segundo o Conceito de Nam e Pardo (2011). Essas iniciativas se caracterizam como políticas orientadas pela demanda porque são ações que foram concebidas levando-se em consideração as reais necessidades da sociedade. Essas ações vêm com o intuito de criar um ambiente que seja propício para o empreendedorismo, aumento da competitividade da cidade e fomento da economia local.

Quadro 3 – Classificação das ações das áreas da SEMIT a partir do modelo conceitual proposto por Nam e Pardo (2011).

Áreas de Atuação da SEMIT	TIPOS DE INOVAÇÃO			
	Inovação em Tecnologias	Inovação em Gestão	Inovação em Políticas	Não se relaciona com o conceito
Gestão Estratégica de TIC	-	*Sistema de Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação – SGTIC	-	*Implantação de ferramentas de colaboração e sistema de comunicação corporativa para suporte ao trabalho presencial e remoto dos colaboradores municipais, como a plataforma Microsoft Office 365. *Capacitação dos servidores junto à SEMGE, por meio do Setor de Educação Corporativa - SECOR.
Inovação	-	-	*Programa Salvador Pela Inovação. *Pitch Salvador *Salvador Mais Atração e Criação de Negócios, Capital e Investimentos para Inovação *Realização de webinars, cursos e capacitações	*Salvador Mais Conhecimento e Talentos para Inovação *Nômades Digitais

Áreas de Atuação da SEMIT	TIPOS DE INOVAÇÃO			
	Inovação em Tecnologias	Inovação em Gestão	Inovação em Políticas	Não se relaciona com o conceito
Transformação Digital	*Sistemas e aplicativos desenvolvidos pela SEMIT. *Disponibilização de serviços digitais.	*Desenvolvimento de padrões para melhor uso dos serviços relacionados à modelagem de processos de negócio *Interoperabilidade entre as soluções tecnológicas	-	*Planejamento das ações relacionadas à gestão dos dados de forma otimizada e automática para tomada de decisões. *Definição de padrões (coleta, tratamento e disponibilização) para munir a administração municipal com soluções tecnológicas que gerem informações em tempo real de forma simples e prática; *Geração de informações para elucidar “insights” baseados em dados de diversas fontes e formatos, além de prover insumos técnicos necessários para a gestão * Definição de padrões para soluções tecnológicas que gerem informações em tempo real de forma simples e prática.

Fonte: elaborado pelos autores (2023).

Para que essas características se desenvolvam e sejam latentes, é necessário em primeiro lugar a participação da administração pública enquanto agente ativo no processo de implementação e permanência de tais iniciativas. Desse modo, a Inovação Política da SEMIT Salvador, gera a integração entre três áreas da cidade: inovação, economia e educação. As outras ações não se enquadraram como Inovação Política porque não possuem características que estejam alinhadas com as estratégias propostas pelos autores.

Entretanto, essas ações também têm sua contribuição no processo de fortalecimento de Inovação, Economia e Empreendedorismo da cidade. No que tange a área de atuação Transformação Digital, a mesma traz inovação em duas esferas: Inovação em Tecnologia e Inovação em Gestão. A inovação em Tecnologia, se dá pela implantação de sistemas e aplicativos e disponibilização de serviços. Tais iniciativas tem o intuito de promover a transformação digital da cidade, impactando não somente os processos internos, mas também o acesso aos serviços. Na esfera Inovação em Gestão, duas ações se destacaram.

A primeira se justifica por estar diretamente alinhada com um dos elementos da Arquitetura Corporativa por meio da modelagem dos processos de negócios. Já a segunda, se justifica por novamente promover a interoperabilidade, caracterizando-se como uma estratégia de inovação em gestão. As demais ações não estão de acordo com o conceito de cidades

inteligentes proposto pelos autores, mas possuem sua relevância no âmbito da gestão, tendo em vista as constantes evoluções tecnológicas e o aumento da complexidade das variáveis que influenciam os processos decisórios.

CONCLUSÃO

As cidades inteligentes vêm sendo tratadas como um modelo de cidade que busca propor um desenvolvimento urbano estruturado, orientando para o uso de tecnologias que promovam a integração entre os processos urbanos, infraestrutura, gestão pública e comunidade. Nesse sentido, percebemos que as discussões acerca do tema se direcionam para duas abordagens distintas, a abordagem tecnológica e a abordagem humana, ficando evidente a correlação e importância de ambas no processo de desenvolvimentos de cidades inteligentes, sustentáveis e humanas.

Assim, considerando o aspecto tecnológico e a participação da comunidade no construto desse modelo de gestão de cidade, o tema abre um leque para a discussão acerca da inovação, uma vez que, as cidades são locais com um forte fluxo de informação e conhecimento, o que estimula a criatividade e fomenta a inovação. A discussão das iniciativas de Salvador sob a perspectiva da inovação embasada na visão de Nam e Pardo (2011), permitiu que fizéssemos uma avaliação holística do tema, avançando para áreas que até certo passaram despercebidas por outros autores.

Mesmo diante dos inúmeros problemas herdados da urbanização tradicional ao longo das décadas, Salvador vem buscando alternativas para fornecer ambiente de cidade que seja mais inclusivo, inovador e sustentável para seus habitantes e visitantes. Isso fica evidente ao observarmos as atividades realizadas pela SEMIT que possui uma atuação que abrange as três esferas de inovação propostas por Nam e Pardo (2011). Além disso, é importante destacar que as esferas de Gestão e Tecnologia, possuem estratégias para o alcance da inovação em ambas.

A Inovação em Gestão trazida pelos autores, implica em 3 possíveis estratégias que podem ser usadas. Contudo, Salvador inova por meio de elementos de arquitetura corporativa e interoperabilidade (elemento de gestão interorganizacional), deixando de lado a estratégia de Liderança. Com relação a Inovação em Política, os autores também apresentam três possíveis estratégias que podem ser usadas para alcance desta inovação. No entanto, Salvador inova apenas por meio de políticas orientadas pelas demandas.

Diante disso, as estratégias de inovação envolvendo integração de políticas e marketing para cidades, não são exploradas. Desta forma, para o “completo” estabelecimento da inovação nas três esferas, podem ser exploradas as demais estratégias apresentadas pelos autores, o que certamente vai fortalecer o processo de amadurecimento de Salvador como uma cidade inteligente. Com relação às atividades desempenhadas pela SEMIT, salienta-se que sua pouca descrição nesse trabalho se dá pela indisponibilidade de documentos, resultando no impedimento de uma análise mais aprofundada dessas ações.

Embora a pesquisa tenha alcançado o seu objetivo, ela apresenta limitações: a ausência de documentação detalhada do planejamento e das ações da SEMIT no site do órgão, e não tendo sido utilizada a coleta de dados por entrevista ou questionário, não permitiu um maior aprofundamento das análises. Logo, como sugestão de pesquisas futuras temos nova coleta de dados a partir da realização de entrevistas com pessoas responsáveis por cada área de atuação da SEMIT tentando identificar, inclusive, a forma de condução do processo decisório em relação às ações de implementação das inovações.

NOTA

1 Disponível em: <https://semit.salvador.ba.gov.br/>

REFERÊNCIAS

AHMED, Zaid; RAWAT, Akash; KUMARI, Pankaj. *An Anaylsis of Iot Based Smart Cities*. [20--?]. Disponível em: https://www.academia.edu/download/68786219/IJETA_V8I4P7.pdf. Acesso em: 07 mar. 2023.

ALBINO, Vito; BERARDI, Umberto; DANGELICO, Rosa Maria. Smart cities: Definitions, dimensions, performance, and initiatives. *Journal of urban technology*, [s.l.], v. 22, n. 1, p. 3-21, 2015.

ALMEIDA, Ana Paula Martins Vieira. *O Papel da Interoperabilidade na Administração Pública*: Contributos para melhorar a gestão de informação e a satisfação dos cidadãos. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2019. Disponível em: <https://search.proquest.com/openview/fc38ee7f225a716721a594b4ce609932/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y>. Acesso em: 23 fev. 2023.

ANDRADE, E. A.; FRANCESCHINI, M. C. T. O direito à cidade e as agendas urbanas internacionais: uma análise documental. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, [s.l.], n. 22, v. 12, p. 3849-3858, São Paulo, 2017.

ARAGONEZ, Tereza; ALVES, Gonçalo Caetano. Marketing Territorial: o futuro das cidades sustentáveis e de sucesso. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3887/388743874027.pdf>. Acesso em 03 mar. 2023.

BALTAC, Vasile. Smart cities—A view of societal aspects. *Smart Cities*, [s.l.], v. 2, n. 4, p. 538-548, 2019.

BELLOQUIM, Atila; CARDOSO, Cosme. Jornada ágil da arquitetura: usando a arquitetura corporativa e de TI para a gestão holística do negócio. Rio de Janeiro: Brasport, 2022. cap. 1, p. 2-7.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/cf96yZJdTvZbrz8pbDQnDqk/?lang=pt>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. *Cidades inteligentes: uma abordagem humana e sustentável*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/cidades_inteligentes.pdf. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. *Carta Brasileira para Cidades Inteligentes*. [s.l., s.n.], 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes>. Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. Nações Unidas. População mundial chegará a 8 bilhões em novembro de 2022. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/189756-popula%C3%A7%C3%A3o-mundial-chegar%C3%A1-8-bilh%C3%B5es-em-novembro-de-2022>. Acesso em 03 mar. 2023.

COUCUERA, R. S. *et al.* Smart cities survey: Technologies, application domains and challenges for the cities of the future. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1550147719853984>. Acesso em: 25 fev. 2023.

CUNHA, Maria Alexandra *et al.* *Smart Cities: Transformação digital de cidades*. São Paulo: Editora FGV, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18386>. Acesso em: 01 mar. 2023.

DA SILVA, Alexander Batista *et al.* *Smart Cities – Cidades inteligentes nas dimensões: planejamento, governança, mobilidade, educação e saúde*. [s.l.]: Freitas Bastos, 2021. cap. 3, p. 43-58.

FGV EUROPE. O Caminho para Cidades Inteligentes no Brasil: O Papel da Infraestrutura de Conectividade. Disponível em: https://eventos.fgv.br/sites/eventos.fgv.br/files/arquivos/u595/20220329_-_framework_smart_cities_-_medium.pdf. Acesso em 21 fev. 2023.

FGV PROJETOS. 10 Estratégias para Cidades mais Inteligentes: Liderança e Governança Colaborativa. Disponível em <https://fgvprojetos.fgv.br/noticias/10-estrategias-para-cidades-mais-inteligentes-lideranca-e-governanca-colaborativa>. Acesso em: 07 mar. 2023.

FREITAS, Carmen Solange do Nascimento Janati; SILVA, Cleiton Alves da.

Cidades Inteligentes: conceitos, tecnologias e percepção da população da zona leste de São Paulo. In: ENCONTRO DE GESTÃO E TECNOLOGIA, São Paulo, 2019. [Anais...]. São Paulo: [s.n.], 2019. Disponível em: https://www.fateczl.edu.br/engetec/engetec_2019/2_ENGETEC_paper_76.pdf. Acesso em: 25 fev. 2023.

GARCÍA, José Sixto. Marketing para ciudades: las ciudades también se vende, las ciudades también son productos. Disponível em: <https://revistas.ucm.es/index.php/PEPU/article/download/PEPU1010120211A/15183/>. Acesso em 07 mar. 2023.

GOMES, Gleide Maria. *Smart Cities – Cidades inteligentes nas dimensões: planejamento, governança, mobilidade, educação e saúde*. [s.l.]: Freitas Bastos, 2021. Cap. 2, p. 35-42.

HABERSACK, Sarah. Um prefeito não é a solução – novas formas de liderança para as nossas cidades. Disponível em: <https://portal.connectedsmartcities.com.br/2021/07/09/um-prefeito-nao-e-a-solucao-novas-formas-de-lideranca-para-as-nossas-cidades/>. Acesso em: 07 mar. 2023.

HOANG, G. T. T.; DUPONT, L.; CAMARGO, M. Application of Decision-Making Methods in Smart City Projects: A Systematic Literature Review. *Smart Cities*, [s.l.], v. 2, n. 3, p. 433–452, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo brasileiro de 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

KAR, Arpan Kumare *et al.* *Advances in smart cities: smarter people, governance and solutions*. [s.l.]: CRC Press, 2017.

KÉZAI, Petra Kinga; FISCHER, Szabolcs; LADOS, Mihály. Smart economy and startup enterprises in the Visegrád Countries—A comparative analysis based on the Crunchbase Database. *Smart Cities*, [s.l.], v. 3, n. 4, p. 1477-1494, 2020.

KUBICEK, Herbert. CIMANDER, Ralf. Three dimensions of organizational interoperability: insights from recent studies for improving interoperability frame-works. Disponível em: <https://www.slideshare.net/epracticejournal/kubicek-cimander>. Acesso em 24 fev. 2023.

MARQUES, Ana Paula Ogliari. *Smart Cities: Uma agenda de pesquisa a partir de uma revisão de literatura*. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28668>. Acesso em: 23 mar. 2023.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. *Carta Brasileira para Cidades Inteligentes*. [s.l.: s.n., 20--?]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes>. Acesso em: 02 mai. 2023.

MULLER, Leticia. SILVA, Thaísa Leal da. Cidades inteligentes: tecnologia e inovação em duas pequenas cidades luso-brasileiras. Disponível em: <https://pluris2020.faac.unesp.br/Paper934.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2023.

NAM, Taewoo, PARDO. Theresa A. Smart city as urban innovation: Focusing on management, policy, and context. *Conference Paper*. Set. 2011. DOI: 10.1145/2072069.2072100. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/221547712_Smart_city_as_urban_innovation_Focusing_on_management_policy_and_context. Acesso em: 20 fev. 2023.

OJO, Adegboyega; JANOWSKI Tomasz; ESTEVEZ, Elsa. Improving Government Enterprise Architecture Practice: Maturity Factor Analysis. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/6149413>. Acesso em: 05 mar. 2023.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL (ONU BR). *A Agenda 2030*. [s.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2023.

OKOLI, C.; SCHABRAM, K. A guide to conducting a systematic literature review of information systems research. 2010. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1954824. Acesso em: 08 mar. 2023.

ORTIZ, Marta Peris; BENNETT, Dag R.; YÁBAR, Diana Pérez- Bustamante. *Sustainable Smart Cities: Creating spaces for technological, social and business development*. [s.l.]: Springer. 2017.

PANAGIOTAKOPOULOS, Theodor; IATRELLIS, Omiros; KAMEAS, Achilles. Emerging smart city job roles and skills for smart urban governance. In: *Building on Smart Cities Skills and Competences: Human factors affecting smart cities development*. Cham: Springer International Publishing, 2022. p. 3-19.

PINTO, Patrícia Alexandra Oliveira. *O papel do marketing no desenvolvimento das cidades inteligentes: o caso da cidade de Viseu*. 2016. Projeto (Mestrado em Comunicação) – Instituto Superior Politécnico de Viseu, Viseu, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipv.pt/handle/10400.19/4492>. Acesso em: 05 mar. 2023.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. *Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico*. Novo Hamburgo: Editora Feevale, 2013. Disponível em: https://aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php/291348/mod_resource/content/3/2.1-E-book-Metodologia-do-Trabalho-Cientifico-2.pdf. Acesso em: 23 fev. 2023.

RANA, Nripendra P. *et al.* Barriers to the development of smart cities in Indian context. *Information Systems Frontiers*, [s.l.], v. 21, p. 503-525, 2019.

RAMOS, Karoll Haussler Carneiro; SOUZA, Gabriel de Andrade; ROSA, André Felipe. *Estudos de revisão da literatura em arquitetura corporativa do setor público*. [20--?]. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/333435353_Literature_Review_Studies_in_Public_Sector's_Enterprise_Architecture. Acesso em: 28 fev. 2023.

ROMERO, Marcio. *Arquitetura híbrida baseada em business process management, arquitetura corporativa e mineração de processos para apoiar o mapeamento e redesenho inteligente de processos organizacionais*. 2021. Tese (Doutorado em Informática e gestão do conhecimento) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2021. Disponível em: <http://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/2792>. Acesso em: 28 fev. 2023.

RUOHOMAA, Heikki; SALMINEN, Vesa; KUNTTU, Iivari. Rumo a um conceito de cidade inteligente em cidades pequenas. 2019.

SALDAÑA, J. *The coding manual for qualitative researchers*. Londres: Sage, 2012.

SAHA, Pallab. Enterprise architecture as platform for connected government. Research Project. NUS Institute of Systems Science. 2010.

SEGUNDO, José Eduardo Santarem; SILVA, Marcel Ferrante; MARTINS, Dalton Lopes. Revisando a interoperabilidade no contexto dos acervos digitais. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/38107/22773>. Acesso em: 22 fev. 2023.

SECRETARIA MUNICIPAL DE INOVAÇÃO E TECNOLOGIA (SEMIT). *Gestão Integrada de TIC da PMS*. [20--?]. Disponível em: <https://semit.salvador.ba.gov.br/>. Acesso em: 09 mar. 2023.

SYED, Abbas Shah. IoT in Smart Cities: A Survey of Technologies, Practices and Challenges. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2624-6511/4/2/24>. Acesso em: 15 fev. 2023.

SIKDER, Amit Kumar. IoT-enabled Smart Lighting Systems for Smart Cities. In: ANNUAL COMPUTING AND COMMUNICATION WORKSHOP AND CONFERENCE, Fev. 2018. [*Anais...*]. [s.l.: s.n., 20--?]. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/8301744>. Acesso em: 15 fev. 2023.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 fev. 2023.

TIBÚRCIO, Pablo; SANTOS, Marcelo; FERNANDES, Stênio. Cidades Inteligentes: Uma arquitetura de Gerenciamento Autônoma no Contexto de IoT. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE COMPUTAÇÃO. [*Anais...*]. [s.l.: s.n., 20--?]. Disponível em: <https://sol.sbc.org.br/index.php/wpietf/article/view/3607>. Acesso em: 15 fev. 2023.

TOMAS, Gustavo Henrique Rodrigues Pinto. *Uma arquitetura para cidades inteligentes baseada na internet das coisas*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/11501/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20Gustavo%20Henrique%20Rodrigues%20Pinto%20Tomas.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

URBAN SYSTEMS. *Ranking Connected Smart Cities*. 2022. Disponível em: <https://www.urbansystems.com.br/rankingconnectedsmartcities>. Acesso em: 03 mar. 2023.

WEISS, Marcos Cesar. Cidades inteligentes: proposição de um modelo avaliativo de prontidão de tecnologias da informação e comunicação aplicáveis à gestão urbana. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, [s.l.], v. 15, n. 4, Edição Especial, p. 243-265, jul. 2019. Disponível em: https://redib.org/Record/oai_articulo2121837-cidades-inteligentes-proposi%C3%A7%C3%A3o-de-um-modelo-avaliativo-de-prontid%C3%A3o-de-tecnologias-da-informa%C3%A7%C3%A3o-e-comunica%C3%A7%C3%A3o-aplic%C3%A1veis-%C3%A0-gest%C3%A3o-urbana. Acesso em: 15 fev. 2023.

WEISS, Marcos Cesar; BERNARDES, Roberto Carlos; CONSONI, Flavia Luciane.

Cidades inteligentes como nova prática para o gerenciamento dos serviços e infraestruturas urbanas: a experiência da cidade de Porto Alegre. *Revista Brasileira de Gestão*, Curitiba, set. /dez. 2015.

WU, Xun *et al.* *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Brasília, 2014.

ZANELLA, A. *et al.* Internet of things for smart cities. *Internet of Things Journal*, [s.l.], v. 1, fev. 2014. DOI:10.1109/JIOT.2014.2306328. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/6740844>. Acesso em: 23 fev. 2023.

PARTICIPAÇÃO E GESTÃO “SOCIAL” NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19 NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Fabiana Pinto de Almeida Bizarria

Érica Uchôa de Andrade Silva
Flávia Lorene Sampaio Barbosa
Monique de Menezes Urra

Resumo

Na perspectiva de problematizar a participação cidadã no processo de cocriação das políticas públicas no âmbito do contexto pandêmico no Brasil, em função da pandemia do novo coronavírus, a pesquisa busca identificar a presença da sociedade civil no âmbito das políticas públicas de saúde junto aos comitês/comissões de crise nas capitais brasileiras e Distrito Federal. Para tanto, a pesquisa em caráter documental reuniu 27 decretos, em que foram analisados considerando a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados composto de suas inferências e interpretações. Com a análise dos decretos foi possível evidenciar que todas as capitais brasileiras estabeleceram um comitê ou centro de emergência da crise sanitária. Em relação à pluralidade dos comitês considerando a inclusão da sociedade civil, verificou-se que apenas Porto Alegre, Macapá, Porto Velho, João Pessoa, Teresina, Rio Branco e Goiânia incluíram a sociedade civil na sua composição, apenas Macapá incluiu a sociedade civil sem ressalvas, enquanto as demais capitais destacaram que a sociedade civil poderia ser convidada. Os comitês são predominantemente compostos por integrantes dos setores produtivo e empresarial, com representação incipiente dos segmentos populares e sociais. A análise em particular dos comitês de crise representa o exemplo necessário para reflexão sobre a participação social nas agendas em políticas públicas. Ao passo que o estudo apresenta argumentos favoráveis à participação, além da prerrogativa constitucional, esta pesquisa pode ensejar novas análises em outros contextos políticos.

Palavras-chave

Participação social; Covid-19; Políticas Públicas.

Abstract

In the perspective of problematizing citizen participation in the process of co-creation of public policies within the pandemic context in Brazil, due to the pandemic of the new coronavirus, the research seeks to identify the presence of civil society within the public health policies with the committees/crisis commissions in Brazilian capitals and the Federal District. For this, the documental research gathered 27 decrees, which were analyzed considering pre-analysis, exploration of the material and treatment of the results composed of inferences and interpretations. With the analysis of the decrees it was possible to evidence that all Brazilian capitals have established a committee, or health crisis emergency center. Regarding the plurality of the committees considering the inclusion of civil society, it was found that only Porto Alegre, Macapá, Porto Velho, João Pessoa, Teresina, Rio Branco and Goiânia included civil society in their composition, only Macapá included civil society without reservations, while the other capitals highlighted that civil society could be invited. The committees are composed predominantly of members of the productive and business sectors, with incipient representation of the popular and social segments. The analysis of the crisis committees in particular represents the necessary example for reflection on social participation in public policy agendas. While the study presents arguments in favor of participation, beyond the constitutional prerogative, this research may give rise to new analyses in other political contexts.

Keywords

Social Participation; Covid-19; Public Policies.

INTRODUÇÃO

A pandemia de Covid-19 deixou mais evidente as desigualdades sociais, alta no desemprego, fragilidade no sistema de proteção social além da crise econômica, política, social e sanitária no Brasil (D'Andreia, 2020; Organização Internacional do Trabalho, 2020, Organização Mundial da Saúde, 2020). Na perspectiva de Andion (2020), a participação dos cidadãos e da comunidade em geral no enfrentamento da Covid-19 perpassa por identificar quais são os espaços ocupados pela população nas decisões, respeitando os valores democráticos afirmados na relação entre Estado, administração pública e sociedade civil.

A crise, nesse contexto, exige que tanto o governo como a sociedade civil se reinventem rapidamente, considerando a ampliação de demandas e vulnerabilidades, onde as respostas não podem ser fixas *a priori*, as decisões envolvem processos abertos e as regras precisam considerar a pluralidade de situações, interesses e atores envolvidos (Andion, 2020). Isso exige a criação de espaços para que as inovações sociais emergentes dialoguem entre si e com os poderes instituídos, produzindo uma renovação nas instituições e na ação pública (Andion, 2020).

No contexto brasileiro, a participação social surge com os conselhos gestores, os fóruns temáticos, orçamentos participativos e outras experiências participativas. Com esses

instrumentos, tem-se o aprofundamento da democracia, onde o poder do Estado pode ser compartilhado no esforço de criação das esferas públicas (Freitas; Freitas; Ferreira, 2016).

Por outro lado, conforme abordado por Morel (2021), há um movimento negacionista que tem repercutido nas políticas públicas, que questiona as políticas públicas ao diminuir a gravidade da pandemia, bem como o número de mortes associadas, principalmente dos grupos mais vulnerabilizados. Com o movimento, observa-se uma espécie de necropolítica, quando o poder instituído subjuga a vida em decisão sobre quem vive e quem morre, tirando do indivíduo o direito à vida e o controle da liberdade individual (Mmembe, 2016).

Araújo (2020), por exemplo, reconhece que a pandemia é agravada devido à má gestão pública da crise, ao passo que se deveria recorrer ao fortalecimento de políticas públicas através de um plano de ação federal, a partir de um *éthos* democrático e republicano. Por meio das instituições de participação social os cidadãos podem compartilhar experiências, problemas e estabelecer vínculos de solidariedade com grupos e indivíduos que enfrentam problemas semelhantes, construindo laços de confiança componente fundamental para instituições mais eficazes, fortalecendo assim o compromisso entre cidadãos, concidadãos e representantes do governo (Wampler, 2012).

Dessa forma, o esforço para melhorar a qualidade da democracia e o bem-estar social dos cidadãos brasileiros está ligado com a consolidação da governança participativa (Wampler, 2012), que potencializa a mobilização favorável à superação dos desafios coletivos, como a vivências de crises desafiadoras, como a da saúde pública em função da covid-19, com impactos variados nas condições de vida da população mundial (Gleriano Fabro; Tomaz; Goulart; Chaves, 2020).

Estudos como os de Silva *et al.* (2020), Pereira *et al.* (2019) e Souto *et al.* (2016), por exemplo, ao analisarem a participação no contexto da saúde, reforçam que representantes sociais nos espaços de deliberação demonstra o compromisso da gestão com a democracia e que a gestão participativa nessa área requer ações de engajamento, estreitamento da comunicação com novas políticas de cooperação, melhoria na qualidade da participação popular nas decisões deliberadas, valorização das conquistas obtidas e o apoio recíproco entre as instituições para construção de novos caminhos para os desafios contemporâneos.

No âmbito da pandemia, pesquisas também evidenciam a importância do processo de governança como fator de responsabilidade sanitária (Bisol, 2021; Malik, 2021; Fonseca, 2021). Sendo esta problematizada pela gestão do governo federal brasileiro, em decisões tomadas durante a pandemia e passa a ser objeto de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Senado Federal, conforme descreve Kiperstok *et al.* (2021).

Diante desse cenário, o artigo – que problematiza a participação cidadã no processo de cocriação das políticas públicas – visa identificar a presença da sociedade civil no âmbito das políticas públicas de saúde junto aos comitês/comissões de crise nas capitais brasileiras e Distrito Federal. Com a análise, pode-se compreender a agenda dessas políticas no que tange à participação cidadã na elaboração de políticas de saúde no contexto da pandemia,

ao passo que essa agenda compreende reconhecimento das demandas dos cidadãos, junto ao processo decisório coletivo dessas políticas.

Com inspiração em Andion (2020), se reconhece que a situação imposta pela pandemia abre possibilidades de (re)pensar e (re)inventar a forma de governar, de praticar a governança pública e repensar as formas de atuação da sociedade civil. Para tanto, a agenda da participação parece representar esteio ao processo, considerando, ainda, que no Brasil há baixa propensão à participação (Avritzer, 2017), o que sugere visitar a teorização da gestão social, considerando que esta é uma prática emancipatória, dialógica e deliberativa, conforme Tenório (1998) e Tenório (2020).

DA PARTICIPAÇÃO E COCRIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS À GESTÃO SOCIAL

Howlett, Ramesh e Perl (2013), visando compreender como funciona uma política, apresentaram o ciclo político-administrativo em cinco estágios: a montagem da agenda; a formulação da política; a tomada de decisão; a implementação e a avaliação. Formando o processo da política pública. O ciclo representa uma ferramenta para facilitar a compreensão da *public policy-making*, permitindo examinar o papel dos atores e instituições envolvidas na criação de políticas.

Quando o governo reconhece um problema público, e define opções sobre o que fazer a respeito, a questão entra na agenda do governo, avaliada a viabilidade das ações para que os *policy-makers* decidam-se por um curso de ação (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Inserido na agenda, o problema será incluído na pauta política, considerando a avaliação dos custos e benefícios das opções disponíveis de ação, o que exige debate público (FREY, 2000), ao passo que maior visibilidade confere maior atenção dos governantes (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Dessa forma, momentos críticos podem influenciar a elaboração dessas agendas, como a vivenciada pela pandemia.

O processo decisório em face da agenda prossegue com a elaboração de programas (Frey, 2000). Nesta, é preciso considerar condições adequadas às problemáticas, posto a possibilidade de conflitos entre os atores envolvidos na elaboração, gestão e demandas nas políticas públicas (Frey, 2000). A decisão, em prol da elaboração dos programas seguem, em geral, três movimentos: ações que alteram o *status quo*, as que mantem o *status quo* através de decisão deliberada e as não-escolhas ou não-decisões nas quais não há uma decisão deliberada e o *status quo* é mantido (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

No que tange à implementação das políticas, fase em que produz resultados e impactos de "*policy*", espera-se convergência entre os programas e os planos formulados em comparação com os resultados alcançados, momento em que são examinados problemas relacionados à implementação (Frey, 2000). Nessa fase, o provimento dos serviços e administração das políticas é realizada pelos servidores públicos, podendo envolver também órgãos não-governamentais, corporações, empresas estatais, parcerias público-privadas (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

A etapa de avaliação das políticas, ainda, aprecia o que foi formulado com observação dos resultados alcançados, bem como os meios empregados e os objetivos atingidos. Desse modo, nessa etapa, a política pode ser repensada, voltar a fase de agenda ou ser descontinuada (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). A avaliação, conforme Frey (2000), é imprescindível para o desenvolvimento e adaptação da ação pública.

A legitimidade das políticas, na adjetivação da dimensão pública, envolve participação (Filgueiras, 2018). Nesta, as pessoas deliberam sobre o modo como os recursos serão aplicados pelo Estado na sociedade em atenção às demandas da população, ao passo que os recursos são restritos e ao Estado, que possui competência na previsão do bem público, resta o desafio de fortalecer essa participação, considerando a prerrogativa da democracia representativa (Bier, 2016).

A redemocratização no Brasil, em 1988, reformula a esfera política e societal, com mudanças nas relações entre Estado e sociedade, em que a representação pode ser percebida (i) relacionada à representação liberal, com o fortalecimento dos partidos políticos, (ii) referenciada pelos espaços de representação da sociedade, como, por exemplo, grupos, sindicatos e organizações de trabalhadores, bem como arranjos formais institucionalizados (Almeida, 2014).

No âmbito da Constituição Federal de 1988, a participação social é considerada elementar para a organização das políticas públicas, no sentido do controle da ação estatal e da atuação na decisão e implementação de políticas sociais (Silva; Jaccoud; Beghin, 2005). Práticas associadas a essa participação, como representação, envolvem plebiscitos, conferências de políticas públicas, audiências públicas, comitês, conselhos, ouvidorias, mesas de organização e diálogo, orçamentos participativos, ações que viabilizam a interação da sociedade civil com o Estado. Essas práticas, portanto, reforçam a *accountability*, com ganhos de representatividade das políticas públicas implementadas pelo Estado (Filgueiras, 2018).

A participação, ainda, afirma a busca de melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado, de forma direta, com atuação de servidores; e indireta, com o processo de terceirização. A qualidade é requerida na perspectiva da fiscalização da atuação pública com análise dos recursos envolvidos, e, também, pela proposição de agendas com demandas reconhecidas, em geral, por lideranças comunitárias, que dão sequência a programas que visem beneficiar a população envolvida (Wampler, 2012).

A autoridade legitimada do Estado depende, em parte, da forma como os gestores lidam com os impasses e desacordos, com atenção às demandas variadas e o direito de participação nas decisões políticas. Para tanto os processos representativos devem considerar a equidade, com respeito aos diferentes interesses dos cidadãos, assim como sua pluralidade e distintas condições sociais (Christiano, 2004). Nesse caso, os avanços nos instrumentos normativos de participação são inegáveis, entretanto a participação popular é uma questão política relacionada sobretudo ao grau de desenvolvimento e efetivação da democracia (Modesto, 2012).

A dimensão pública e cidadã afirmada pelos setores sociais junto às políticas públicas é mobilizada por meio da gestão social, quando a implementação das ações segue, também, o princípio participativo, com transformação de práticas dominantes, ampliando o exercício

da cidadania, com a perspectiva da inclusão social, ressignificando práticas democráticas, com mudanças nas relações de poder e nas ordens jurídicas despóticas (Bier, 2016).

A teorização da gestão social emerge ante aos desafios na implementação e gestão das políticas públicas, considerando que o suporte conceitual da gestão estratégica não se apresenta adequado à dinâmica da democracia participativa, posto que esta não potencializa processos participativos de decisão, mas sim mecanismos decisórios hierarquizados acentuando a luta de classes no interior das organizações e destas com a sociedade, (Tenório, 1998; Cançado; Tenório; Pereira, 2011). Nesse caminho, Cançado, Pereira e Tenório (2013, p. 187) definem a gestão social como “[...] um processo dialético de organização social próprio da esfera pública, fundado no interesse bem compreendido, e que tem por finalidade a emancipação”.

Parte do avanço da gestão social envolve a sua relação com as políticas públicas, ao passo que se reconhece a busca processos gerenciais com integração às políticas (*policy*) abraçando o ideal democrático, dando um novo significado à política (*politico*). A concepção também possui sentido emancipatório, como um projeto político que tem como objetivo transformar a realidade política (Freitas; Freitas; Ferreira, 2016).

Como movimento originário, a gestão social se alinha à administração pública societal em configuração na década de 1960 e 1970, contexto de mobilização por reformas, como, por exemplo, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), com inspiração em ideários da teologia da libertação e da educação popular (Paes de Paula, 2005). A partir da década de 1980, surgem as denominadas Organizações não governamentais (ONGS), com maior propagação do tema da participação popular na gestão pública.

A gestão social, em evolução, assume relevância ante os desafios da administração pública gerencial, posto que a crise do gerencialismo propiciou novas formas de diálogos entre o Estado e a Sociedade Civil (Freitas; Freitas; Ferreira, 2016). Com isso, a gestão passa a reconhecer e instituir espaços públicos de deliberação e negociação demandando novas formas de organização para a participação dos cidadãos nas decisões públicas.

O exercício da gestão social pressupõe a instância do acordo que se realiza por meio do diálogo (Tenório, 1998). Nesse caso, propostas relacionadas à agenda das políticas, bem como a implementação e gestão de programas, projetos e ações não partem de imposições, resultam de argumentos proferidos com liberdade, respeito e consideração.

Com suporte na leitura de Habermans (1991), e particular, pela concepção da racionalidade comunicativa e esfera pública, Tenório (1998), reflete que esses argumentos precisam ser apresentados de maneira discursiva, com base em conhecimento e na razão. Não necessariamente a argumentação acaba em resolução, mas é um procedimento de solução de problemas que irá conduzir a convicções com base em consensos. Uma das bases da gestão social, portanto, é a tomada de decisão coletiva (Cançado; Tenório; Pereira, 2011). Se a decisão for realmente coletiva, não existirá coerção no processo, e o caminho será o entendimento (e não a negociação), o que confere à gestão social a característica dialógica e a transparência para serem possíveis os processos de decisão coletiva baseada no entendimento esclarecido.

A efetividade da gestão social, portanto, envolve a institucionalização da participação social nas políticas públicas não apenas como “cliente”, “meta”, “alvo” ou “avaliador”, mas como ator dos processos, desde as agendas, até a implementação e gestão das ações. O fundamento deve ser antitético à teoria tradicional que fundamenta a gestão estratégica monológica, deve ser dialógica contemplando a cidadania no espaço público (Tenório, 1998).

Debates importantes sobre a gestão social envolve a concepção (anti) emancipatória representadas nas esferas públicas, bem como nas mídias e academia, em geral, anunciadas em discursos contrários às minorias, à população marginalizada e em situação de vulnerabilidade social Garcia *et al.* (2018). Com expressões violentas à dimensão social, esses discursos evidenciam posições antidemocráticas ao desconsiderar a legitimidade da participação plena da sociedade, com base em variados argumentos que buscam a negação dessas pessoas como atores sociais, ante o estigma da “incapacidade” e “incompetência”.

A gestão social, compreendida como ação política deliberativa, se realiza pela participação democrática em diferentes papéis e instâncias, com decisão coletiva sobre demandas e destino de recursos, com afirmação da autodeterminação, assentada na democracia social: com igualdade política e decisória. A cidadania deliberativa, nesse caso, sugere que a pessoa tenha ciência de sua função como um ator social, não apenas como contribuinte, eleitor, mas como presença ativa e solidária nas decisões sobre os destinos de sua comunidade (Tenório, 1998).

Desafios à gestão social envolve o risco da burocratização do processo de participação no âmbito da formulação de políticas públicas participativas. Instâncias formais com garantia da participação podem contribuir com a consolidação do processo social em espaços habilitados à reinterpretar as políticas públicas pelos atores sociais partícipes. A formalização necessária ante a possibilidade da burocratização não podem ofuscar a construção de soluções coletivas e criativas para as demandas em políticas públicas, sendo essas acionadas por meio da articulação dos atores com suporte em recursos orçamentários e meios políticos e institucionais indispensáveis (Milani, 2008).

A gestão social, ainda, tem sido representada como uma alternativa teórica e prática ao pensamento atual hegemônico, visto que sua preocupação é com o envolvimento de todos os envolvidos nos processos de tomada decisão, tendo como visão determinante a sociedade e não o mercado (Caçado; Tenório; Pereira, 2011; Tenório, 2020). Nesse sentido, a democracia deliberativa prevê que participação popular assume importante desafio em função das condições estruturais da sociedade brasileira, que possui formação histórica baseada no poder decisório do Estado (Pinho, 2010), em geral, associada aos argumentos dos altos índices de analfabetismo, também o funcional, que torna a compreensão das políticas públicas obstáculo à plena participação popular.

Essa compreensão, muitas vezes, sem tradução às variadas possibilidades de conhecimentos e saberes, representa importante desafio da gestão social no contexto brasileiro (Pinho, 2010), ao passo que a participação pode ser ofuscada pela defesa do *status quo* legitimado por um dado processo educacional hegemônico, o que sustenta o ideário da “não” compreensão. Sendo esta uma questão historicamente contra hegemônica, considera-se em

análise a relevância da educação popular para a elevação na consciência política e social, com ampliação de debates sobre a qualidade do ensino e na potência desta ante a transformação social por meio da emancipação.

METODOLOGIA

O estudo se baseia em pesquisa documental, caracterizada por meio da análise dados e informações que não receberam ainda um tratamento específico, ou que ainda podem ser reelaborados conforme os objetos da pesquisa (Gil, 2010). Podem ser considerados para pesquisa documental, por exemplo, relatórios de pesquisas ou estudos, memorandos, atas, reportagens, cartas, diários pessoais, filmes, gravações, fotografias, entre outras (Kripka, Scheller; Bonotto, 2015), representados como dados secundários, ou seja, não produzidos pelos pesquisadores no âmbito da pesquisa em curso.

Para tanto, foram reunidos decretos municipais das 26 capitais brasileiras e do Distrito Federal relacionados às políticas públicas de saúde junto aos comitês/comissões de crise durante a pandemia de Covid-19 (Quadro 1). Os dados foram coletados a partir do dia 03 de fevereiro de 2020 a agosto de 2021. O dia 03 de fevereiro corresponde à data em foi declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Conforme Portaria nº 188, de 3/2/2020, publicada no DOU de 04/02/2020.

Quadro 1 – Legislação sobre medidas de enfrentamento ao Covid-19 nas capitais brasileiras e Distrito Federal.

Capitais	Decreto/ Portaria
Belo Horizonte	Decreto nº 17.298, de 17 de março de 2020
Campo Grande	Decreto nº 12.145 de 18 de março de 2020
Cuiabá	Decreto nº 7.839 de 16 de março de 2.020
Curitiba	Decreto nº 770 de 12 de junho de 2020
Florianópolis	Portaria n. 003, de 18 de junho de 2020
Porto Alegre	Decreto nº 20.534, de 31 de março de 2020
Rio de Janeiro	Decreto rio nº 47488 de 2 de junho de 2020
São Paulo	Portaria nº 214 de 13 de maio de 2020
Vitória	Decreto nº 18.039 de 16 de março de 2020.
Belém	Decreto nº 95.955, de 18 de março de 2020.
Boa Vista	Decreto nº 033/e de 16 de março de 2020.
Distrito Federal *	Decreto 40512 de 13/03/2020
Goiânia	Decreto nº 736, de 13 de março de 2020

Capitais	Decreto/ Portaria
Macapá	Decreto nº 48 de 06 de janeiro de 2021 / Portaria nº 028/2020
Manaus	Decreto nº 5003, de 12 de janeiro de 2021
Palmas	Decreto nº 1.856, de 14 de março de 2020.
Porto Velho	Decreto nº 16.678, de 08 de maio de 2020
Rio Branco	Decreto nº 361 de 02 de fevereiro de 2021
Aracaju	Decreto nº 6.111 de 06 de abril de 2020
Fortaleza	Decreto 14.642, de 09 de abril de 2020.
João Pessoa	Decreto nº 9.500 de 03 de junho de 2020
Maceió	Decreto nº. 8.853 Maceió/al, 23 de março de 2020.
Natal	Decreto nº 11920 de 17 de março de 2020.
Recife	Decreto nº 33.553 de 23 de março de 2020
Salvador	Decreto nº 32.288 de 25 de março de 2020
Teresina	Decreto nº 19.645, de 14 de abril de 2020.
São Luiz	Decreto municipal nº 54.890, de 17 de março de 2020

Fonte: Sítios oficiais das prefeituras municipais das capitais brasileiras.

Após levantamento dos decretos em sítios oficiais (Quadro 1), procurou-se identificar em quais capitais houve a instituição de comitês/centro de emergência da crise sanitária para o enfrentamento da pandemia e se houve a participação da sociedade civil nos comitês, a apreciação das normas, segue a Análise de Conteúdo (AC) composta por três etapas: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados composto de suas inferências e interpretações (BARDIN, 2011).

Por meio da AC buscou-se compreender a instituição dos comitês para o enfrentamento da crise, bem como levantar discussão sobre a participação da sociedade civil nas políticas públicas de saúde instituídas pelas normativas analisadas.

RESULTADOS

Com a análise dos decretos foi possível evidenciar que todas as capitais brasileiras estabeleceram um comitê ou centro de emergência da crise sanitária. Em relação à pluralidade dos comitês considerando a inclusão da sociedade civil, verificou-se que apenas Porto Alegre, Macapá, Porto Velho, João Pessoa, Teresina, Rio Branco e Goiânia incluíram a sociedade civil na sua composição, porém é importante frisar que apenas Macapá incluiu a sociedade civil sem ressalvas, enquanto as demais capitais destacaram que a sociedade civil poderia ser convidada.

Dessa forma, observa-se, inicialmente, que a participação da sociedade civil normatizada no âmbito dos comitês de enfrentamento à crise sanitária, foi relativamente baixa, conforme pode ser verificado no Quadro 2.

Quadro 2 – Participação social nos comitês de enfrentamento ao Covid-19 nas capitais brasileiras.

Capitais	Decreto/ Portaria	Espaços Colegiados	Membros	A participação social foi normatizada?
Belo Horizonte	Decreto nº 17.298, de 17 de março de 2020	Comitê de enfrentamento à epidemia do covid-19, de	Secretário municipal de saúde, presidente da sociedade mineira de infectologia; infectologista membro das sociedades mineira e brasileira de infectologia; professor da faculdade de medicina da universidade federal de minas gerais. Podendo ser convidado especialistas e representantes de outros órgãos e entidades públicas ou privadas.	Não
Campo Grande	Decreto nº 12.145 de 18 de março de 2020	Comitê municipal de enfrentamento e prevenção a covid-19.	Prefeito, procurador geral do município, secretário municipal de saúde, chefe de gabinete do prefeito.	Não
Cuiabá	Decreto nº 7.839 de 16 de março de 2.020	Comitê de enfrentamento ao novo coronavírus	Prefeito, secretários municipais, representante da vigilância em saúde municipal, 1 (um) representante da defesa civil municipal, procurador-geral do município.	Não
Curitiba	Decreto nº 770 de 12 de junho de 2020	Comitê de supervisão e monitoramento dos impactos do novo coronavírus (covid-19).	Secretários e representantes de órgão governamentais, chefe do gabinete do prefeito, procurador-geral do município. outras autoridades e especialistas quando convidados.	Não
Florianópolis	Portaria n. 003, de 18 de junho de 2020	Comitê de crise para planejamento, coordenação, execução, supervisão e monitoramento dos impactos da covid-19 no âmbito do município de Florianópolis	Prefeito, secretários municipais e representantes de outros segmentos da saúde, bem como representantes de instituições ou entidades, públicas ou privadas quando convidados	Não
Porto Alegre	Decreto nº 20.534, de 31 de março de 2020	Comitê temporário de enfrentamento ao coronavírus (ctecov) do município de porto alegre	Representantes das secretarias municipais, empresa pública de transporte e circulação (eptc), defesa civil; departamento municipal de habitação (demhab) e departamento municipal de água e esgotos (dmae). Podendo ser convidados profissionais e representantes da sociedade civil.	Sim

Capitais	Decreto/ Portaria	Espaços Colegiados	Membros	A participação social foi normatizada?
Rio de Janeiro	Decreto rio nº 47488 de 2 de junho de 2020	Comitê estratégico para desenvolvimento, aprimoramento e acompanhamento de plano de retomada do município, em decorrência dos impactos da pandemia do novo coronavírus - covid-19.	Representantes dos diversos órgãos da administração pública municipal, sob a coordenação da secretaria municipal da casa civil - cvl.	Não
São Paulo	Portaria nº 214 de 13 de maio de 2020	Comitê técnico-científico covid-19	Secretaria municipal de saúde, médicos, professores podendo constituir grupo de trabalho com pesquisadores e docentes de instituições de ensino superior	Não
Vitória	Decreto nº 18.039 de 16 de março de 2020.	Comitê de acompanhamento para situação de emergência em saúde pública decorrente do coronavírus	Secretários municipais, Procuradoria Geral do município.	Não
Belém	Decreto nº 95.955, de 18 de março de 2020.	Comitê de operações de emergência e saúde pública - coes para adoção de medidas de enfrentamento da pandemia do covid-19	Órgãos e entidades da administração direta e indireta do município	Não
Boa Vista	Decreto nº 033/e de 16 de março de 2020.	Comitê municipal de combate ao coronavírus (covid-19)	Secretarias e Procuradoria Geral do município	Não
Distrito Federal *	Decreto 40512 de 13/03/2020	Grupo executivo para o desenvolvimento de ações de prevenção e mitigação ao covid-19	Casa civil do DF, consultoria jurídica da governadoria, procuradoria-geral, secretarias, corpo de bombeiros, instituto de gestão estratégica em saúde do DF.	Não
Goiânia	Decreto nº 736, de 13 de março de 2020	Centro de operações de emergência em saúde - coe Goiânia-covid-19,	Secretarias, procuradoria geral do município, representantes de instituições de pesquisa científica, representante da categoria médica, conselho municipal de saúde, representantes de entidades públicas e privadas quando convidados, membros do ministério público.	Sim*
Macapá	Decreto nº 48 de 06 de janeiro de 2021 / portaria nº 028/2020	Comitê municipal de enfrentamento e resposta rápida ao coronavírus (covid-19),	Secretários, procuradoria geral do município, guarda civil municipal, membros da sociedade civil nomeados através da portaria.	Sim
Manaus	Decreto nº 5003, de 12 de janeiro de 2021	Comitê intersetorial de enfrentamento e combate ao covi-19	Casa civil, casa militar, secretarias, agência reguladora dos serviços públicos delegados, fundação de apoio ao idoso, podendo participar como convidados consultores técnicos e representantes de instituições públicas ou privadas.	Não
Palmas	Decreto nº 1.856, de 14 de março de 2020.	Centro de operações de emergência em saúde (coe-palmas-covid-19)	Secretaria municipal da saúde,	Não

Capitais	Decreto/ Portaria	Espaços Colegiados	Membros	A participação social foi normatizada?
Porto Velho	Decreto nº 16.678, de 08 de maio de 2020	Comitê municipal emergencial,	Secretarias, – coordenadoria municipal de proteção e defesa civil, subsecretarias, conselho municipal de saúde – CMS (ac); departamento de vigilância em saúde – dvs/semusa (ac); departamento de atenção básica – dab/semusa (ac); departamento de média e alta complexidade – dmac/semusa	Sim, através do conselho municipal de saúde
Rio Branco	Decreto nº 361 de 02 de fevereiro de 2021	Comitê de enfrentamento e monitoramento de emergência para infecção humana pelo novo coronavírus (covid-19) – ceme covid19	Secretarias, gabinete do prefeito, ministério público, universidade federal do acre, conselho regional de medicina, enfermagem e farmácia, conselho municipal de saúde, procuradoria e controladoria geral do município.	Sim, através do conselho municipal de saúde
Aracaju	Decreto nº 6.111 de 06 de abril de 2020	Comitê de operação de emergência (coe)	Secretários e dirigentes do município	Não
Fortaleza	Decreto 14.642, de 09 de abril de 2020.	Comitê de controle interno, transparência e governança para o período de calamidade pública.	Secretários, procuradoria e controladoria do município	Não
João Pessoa	Decreto nº 9.500 de 03 de junho de 2020	Comitê de enfrentamento ao coronavirus para elaborar, coordenar e monitorar o plano de contingência da política assistência social do município de João pessoa	Representantes governamentais, não governamentais e do conselho municipal da assistência social – cmas. Podendo ser convidado representantes dos conselho : i – conselho municipal dos direitos da criança do adolescente - cmdca; ii – conselho municipal dos direitos do idoso – cmi; iii – conselho municipal dos direitos da pessoa com deficiência; iv – conselho tutelar dos direitos da criança e do adolescente; v – organizações da sociedade civil – osc, que executem a política da assistência social; assessoramento técnico de especialista.	Sim
Maceió	Decreto nº. 8.853 maceió/al, 23 de março de 2020.	Gabinete de crise para adoção de medidas de enfrentamento da pandemia do coronavírus (covid-19).	Servidores indicados pelas secretarias e procuradoria municipal.	Não
Natal	Decreto nº 11920 de 17 de março de 2020.	Gabinete de crise covid-19	Secretários municipais	Não
Recife	Decreto nº 33.553 de 23 de março de 2020	Comitê municipal de resposta rápida à covid-19	Secretários municipais, procurador-geral, controlador-geral do município	Não
Salvador	Decreto nº 32.288 de 25 de março de 2020	Centro de operações de emergências para resposta ao novo coronavírus (coe-ncov).	Secretaria municipal de saúde	Não

Capitais	Decreto/ Portaria	Espaços Colegiados	Membros	A participação social foi normatizada?
Teresina	Decreto nº 19.645, de 14 de abril de 2020.	Comitê gestor de medidas para enfrentamento da pandemia coronavírus – covid-19	Secretários municipais; procurador-geral do município de Teresina; - professor da universidade federal do piauí -ufpi; médico (1). Poderá solicitar, sem ônus, a colaboração de profissionais da sociedade civil , de instituições públicas ou privadas, bem como de servidores efetivos ou comissionados do setor público para participação em ações do gabinete.	Sim
São Luiz	Decreto municipal nº 54.890, de 17 de março de 2020	Comitê municipal de prevenção e combate ao covid-19 e dá outras providências.	Secretarias municipais.	Não

Fonte: Elaborado pela autora através de pesquisa aos sítios oficiais das prefeituras municipais das capitais brasileiras.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Considerando os documentos analisados, observa-se que há busca pela participação cidadã no processo, porém de forma incipiente, posto que a garantia efetiva dessa participação não é traduzida nas normas. Ao passo que os comitês possuem a premissa de discutir, de forma ampliada e transparente, as tomadas de decisões voltadas para a contenção da pandemia da Covid-19, poderia ter sido essencial aos comitês ações com maior coordenação no âmbito municipal, posto que maior aproximação dos gestores públicos com a população poderia ter favorecido melhor enfreamento da pandemia (Martelli, 2021).

É importante destacar a presença da comunidade científica nos comitês das capitais Belo Horizonte, São Paulo, Goiânia, Rio Branco e Teresina, caracterizando a participação de diferentes segmentos da sociedade o que legitima os processos decisórios em perspectiva ampla, conforme prevê a participação representativa. Nesse sentido, convém reconhecer que a participação social envolve a representação da sociedade, em seus variados segmentos, de maneira a possibilitar diálogo sobre variadas demandas, bem como os desafios associados à cada segmento representado.

A não institucionalização da participação social, por exemplo, pode acarretar fragilidades para operacionalizar as políticas de combate à pandemia que necessitam de amplo alcance territorial e grande mobilização social para ter sucesso. Perceber que este primeiro movimento de reconhecimento normativo não é atendido, confere reflexões sobre a legitimidade das decisões tomadas e políticas públicas derivadas, sendo estas distantes do que se preconiza pela participação prevista pela Constituição de 1988, ao definir que qual “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (art 1º, Parágrafo único). Ademais, a liberdade de expressão e o direito de reunião também são formas da democracia participativa (Brasil, 1988).

Conforme adverte Conti (2020), para que as políticas de combate à pandemia sejam eficazes, é necessário o comprometimento da população com a prevenção do contágio e isso depende da capacidade de manter a população resiliente. Os líderes políticos devem manter a confiança social.

Ainda que os poderes regulatórios da União exerçam forte influência sobre a agenda e as políticas das unidades constituintes, seria equivocado concluir que as unidades constituintes não são atores relevantes na formulação e implementação de políticas públicas (Arretche, 2012, p. 22).

Considerando análise dos comitês de crise, pondera-se que para que uma política obtenha êxito vai depender da sua própria concepção (Buckeridge; Pillippi Junior, 2020). Quando uma política é definida apenas pelas percepções dos formuladores sobre as problemáticas sociais, as ações possivelmente não vão abranger as demandas e análises necessárias para uma gestão seja baseada em informações que permitam maior compreensão das realidades, para que, na sequência, soluções coerentes com esse contexto sejam implementadas. De acordo com Coti (2020), a situação pandêmica mobiliza a necessidade de maior cooperação entre autoridades políticas e a população. A comunicação entre líderes e a população, portanto, precisa ser transparente, honesta e comprometida com os fatos, para que as comunidades possam dar passos importantes no desenvolvimento da resiliência comunitária.

Para tanto, argumenta-se sobre a relação da participação com a otimização do enfrentamento da crise, posto que a adesão da população às políticas públicas resultantes de processos deliberados é condição necessária ao sucesso, sendo este representado pela melhoria das condições de vida da sociedade. Nesse caminho, Rodrigues e Azevedo (2020), por exemplo, reconhecem que prefeitos e vereadores possuem maior aproximação com movimentos sociais como associações de moradores e agentes urbanos que podem apoiar e participar de ações inclusive facilitando o acesso à própria população, mobilizando canais para ampliação das políticas públicas.

Com base nos estudos de Rodrigues e Azevedo (2020), observou-se uma crise federativa, descoordenação do governo federal nas ações nas escalas subnacionais, em um território extremamente complexo e desigual. Diante disso, a participação da sociedade poderia convergir com maior legitimidade nos processos decisórios, posto que acelera processos de mudança, com maior adesão às políticas públicas, considerando credibilidade e reconhecimento destas.

Tais questões, ainda, devem também considerar a dinâmica política em contexto de mandatos, o que envolve reconhecer que as demandas sociais podem ser obscurecidas por interesses políticos com repercussões sobre a continuidade de programas, projetos e ações, o que define como descontinuidade administrativa. Dessa forma, compreender a agenda de políticas públicas de forma transcendental é fundamental para que a população se beneficie das decisões do governo (Buckeridge; Pillippi Junior, 2020), o que envolve refletir sobre a participação da comunidade no pós-pandemia com foco no empoderamento da comunidade na participação dos direcionamentos das políticas sociais e de saúde visando atingir à equidade e justiça social.

A pandemia de Covid-19, em análise dos comitês de crise, portanto, amplia espaços de discussões sobre o *status quo* ao refletir sobre instituições e práticas estabelecidas. Nesse sentido, se há baixa participação social garantida normativamente, acredita-se, por conseguinte, maior desafio à governança e coordenação para dar respostas intersectoriais e interdisciplinar necessárias e urgentes. No caso brasileiro essa análise é particularmente importante, posto ter sido identificado o país com um dos piores exemplos de governança da crise, considerando, por exemplo, colapso dos sistemas de saúde dos estados, falta de comunicação, coordenação e conflitos entre os níveis de governo além da profunda desigualdade territorial, de renda e proteção social, deficit de cobertura e de orçamento para as políticas públicas além do autoritarismo, falta de transparência e polarização política decorrente do presidente e do alto escalão do seu governo frente à pandemia (Andion, 2020).

As ações para o controle da pandemia devem envolver não apenas o controle da circulação do agente infeccioso, mas também soluções para os problemas sociais e econômicos que causam a disseminação desta e de outras doenças (Werneck; Carvalho, 2020). Com base na análise das normativas, observa-se que a participação institucionalizada no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) por meio dos conselhos de saúde de todo o território nacional tem sido apresentada de forma secundária no processo de decisão e acompanhamento das políticas de enfrentamento do Covid-19. Tal questão merece atenção, posto que esses conselhos representa o controle social do SUS, por meio do envolvimento dos atores sociais considerados partícipes da política (Almeida; Mendes; Correia; Silva; Inácio, 2011).

Os estados e municípios instituíram comitês e/ou comissões de crise para dar suporte ao poder executivo no processo de tomada de decisão. No tocante à representação da sociedade civil nesses comitês é composto de forma predominante por integrantes dos setores produtivo e empresarial, com representação incipiente dos segmentos populares e sociais (Bispo Junior; Moraes, 2020).

Na análise do caso apresentado, é importante entender que o conceito de participação social é amplo, e foram analisadas apenas a participação normatizada por meio das normas que instituem os comitês. Conforme discutido anteriormente, a participação da sociedade civil confere maior legitimidade ao processo decisório. Além disso, é importante reconhecer e compreender a participação de cidadãos na elaboração de uma política pública considerando o seu impacto nos interesses da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em data da finalização desse artigo, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Senado Federal, já apresentou seu relatório em que aponta variados problemas relacionados às políticas públicas de enfrentamento ao Covid-19 no Brasil. Com isso, identificar a presença da sociedade civil no âmbito das políticas públicas de saúde junto aos comitês/comissões de crise nas capitais brasileiras e Distrito Federal.

Ao identificar que a participação foi instituída normativamente em poucas capitais, também se observa maior participação de sectores específicos da sociedade junto aos comitês, em

especial os sectores produtivos e empresarial. A discussão retoma não apenas o significado da participação no âmbito das políticas públicas, como, também, ressalta que essa adesão a estas pode ser fator essencial ao sucesso na implementação das ações derivadas.

A baixa representatividade, como discutido, é parte de um processo histórico brasileiro, mas assume maior desafio em tempos de crise. A questão não envolve o não reconhecimento da pluralidade do povo brasileiro, mas atenção às suas demandas em defesa do exercício da cidadania deliberativa. Assim, a negação do princípio constitucional presente na CF de 88 que garante à democracia a participação, te reflexos mais complexos, posto que as investigações da CPI retratam variados interesses envolvidos, sendo a vida da população secundarizado.

Dessa forma, as evidências revelam que o contexto político em que emergem, em que são instituídos os comitês de crise além de não atenderem princípios democráticos assentados na garantia da participação, podem gerar, no médio e longo prazos, repercussões sobre a legitimidade e credibilidade das decisões desses comitês, podendo os envolvidos serem responsabilizados pelas consequências desse processo, onde a população mais vulnerabilizada, a que depende mais diretamente das políticas sociais, foi a que mais impactada.

Ao não garantir a participação, ainda, os comitês desafiam a gestão social, ao passo que a deliberação derivada da agenda política cercará percepções não plurais, sendo as implementações possivelmente excludentes, o que confere repercussões ainda mais problemáticas à sociedade, historicamente marcada pela exclusão social, concentração de renda com ampla gama social de pessoas em vulnerabilidade social.

Ante argumentos de urgência e “não” compreensão são erguidos muros inacessíveis à grande maioria da população, exatamente aquela que mais sofre as consequências sociais, econômicas e sanitárias advindas da pandemia. São justificativas instadas em *status quo* legitimado e que, muitas vezes, no exercício político confere defesa da hegemonia do capital, dando a este espaço privilegiado na configuração das agendas públicas.

A análise em particular dos comitês de crise representa o exemplo necessário para reflexão sobre a participação social nas agendas em políticas públicas. Ao passo que o estudo apresenta argumentos favoráveis à participação, além da prerrogativa constitucional, esta pesquisa pode ensejar novas análises em outros contextos políticos. Aprofundar o debate da baixa participação e (des)institucionalização de políticas de Estados, por exemplo, em considerações sobre a descontinuidade administrativa, ainda, pode representar outros caminhos de investigação com potência esclarecedora, contribuindo com a problematização, a teorização e a formação de gestores públicos atentos à melhoria da vida das pessoas e sociedade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, B. de L. F.; MENDES, A. M. F.; CORREIA, D. B.; SILVA, K. J. da.; INÁCIO, E. O. Saúde e Políticas Públicas: uma Análise a Partir da Avaliação da Gestão Social. Revista Brasileira de Ciências da Saúde, [s.l.], v. 15, n. 1, 2011.

ANDION, C. Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro v. 54, n. 4, p. 936-951, jul. - ago. 2020.

ARAÚJO, de E.T. Crise Política e Pandemia: distopias, utopias e realidades na interface entre a gestão pública e gestão social. *Revista NAU Social*, [s.l.], v. 11, n. 21, p. 337-350, 2021.

ARRETCHE, M. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora. Editora Fiocruz. 2012.

AVRITZER, L. Participatory institutions in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middle-class protest. *Opinião Pública*, Campinas, v. 23, n. 1, jan. - abr. 2017.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BIER, C. A. et al. Participação cidadã na formulação da política pública do esporte catarinense. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, Artigo 1, Jul./Set. 2016.

BISOL, J. O calvário do gestor: responsabilidade sanitária em tempos de pandemia. In: SANTOS, A. O.; LOPES, L. T. (org.). *Planejamento e Gestão*. Brasília-DF: Conselho nacional De Secretários de Saúde, 2021. Vv 2.

BISPO Junior, J. P.; MORAIS, M. B. Participação comunitária no enfrentamento da COVID-19: entre o utilitarismo e a justiça social. *ENSAIO, Cad. Saúde Pública*, [s.l.], v. 36, n. 8, 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 02 nov. 2021.

BUCKERIDGE, M. S.; PILLIPPI Júnior, A. Ciência e políticas públicas nas cidades: revelações da pandemia da COVID-19. *Estudos Avançados*, [s.l.], v. 34, n. 99, 141-156, 2020.

CANÇADO, A. C., PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cad. EBAPE.BR*, [s.l.], v. 9, n. 3. 2011.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. *Gestão Social: epistemologia de um paradigma*. Curitiba: CRV, 2013.

CHRISTIANO, T. The Authority of Democracy. *The Journal of Political Philosophy*, [s.l.], v. 12, n. 3, p. 266–290, 2004.

CONTI, T. V. *Crise Tripla do Covid-19: um olhar econômico sobre políticas públicas de combate à pandemia*. 2020. Disponível em: <http://bit.ly/covid19crisetripla..> Versão 1.1 – 6 de abril. Acesso em: 6 set. 2025.

D'ANDREA, T. P. A pandemia de Covid-19 aprofunda e apresenta as gritantes desigualdades sociais do Brasil. *Entrevista especial com Tiaraju Pablo D'Andrea*. 2020. Instituto Humanitas Unisinos, 13 abr. 2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos>.

br/159-noticias/entrevistas/597914-a-pandemia-de-covid-19-apresenta-as-gritantes-desigualdades-sociais-do-brasil-entrevista-especial-com-tiaraju-pablo-d-andrea. Acesso em: 01 ago. 2021.

DE PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, [s.l.], v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

FILGUEIRAS, F. Accountability, democracia e políticas públicas no Brasil. In: RODRIGUES, M. M. A. (org.) *Governança, qualidade da democracia e políticas públicas: teoria e análise*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 2018.

FONSECA H. L. P. Gestão e controle da saúde pública em tempo de pandemia. In: SANTOS, A. O.; LOPES, L. T. (org.) *Planejamento e Gestão*. v. 2. Brasília-DF: Conselho nacional De Secretários de Saúde, 2021.

FREITAS, A. F., FREITAS, A. F.; FERREIRA, M. A. M. Gestão social como projeto político e prática discursiva. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, Abr./Jun. 2016.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GARCIA, A. S. *et al.* Aprofundamento das esferas públicas para a gestão social: Caminhos para uma reconstrução empírico descritiva e normativa. *Cadernos EBAPE. BR*, [s.l.], v. 16, n. 2, p. 163–185, 2018.

GIL, A. C. *Como elaborar um projeto de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GLERIANO, J. S.; FABRO, G. C. R.; TOMAZ, W. B.; GOULART B. F., CHAVES, L. D. P. Reflexões sobre a gestão do Sistema Único de Saúde para a coordenação no enfrentamento da COVID-19. *Esc Anna Nery*, Rio de Janeiro, v. 24(spe), p. 1-8, 2020.

HABERMAS, J. *La necesidad de revisión de la izquierda*. Madrid: Tecnos. 1991.

HOWLETT, M.; RAMESH, M, PERL, A. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier. 2013.

KIPERSTOK, A.; SANTOS, A. F.; SANTOS, F. S.; SOUZA, O. A.; CORREIA, R., L., de J., ANDRADE, R. B. de; BARRETO Júnior, W. D. Impacto das decisões das autoridades públicas na vida e na morte da população: covid-19 no brasil, abril de 2021. Pré-print. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/2590/version/2739>. Acesso em: 08 nov. 2021.

KRIPKA, R. M. L.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. de L. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. *Revista de Investigaciones UNAD*, Bogotá, Colômbia, v. 14, n. 2, 2015.

MALIK A. M. Planejamento e gestão de saúde em tempos de pandemia: visão sistêmica e cooperação para enfrentar os efeitos da pandemia. In: SANTOS A. O.; LOPES L. T. (org.). *Planejamento e Gestão*. Brasília-DF: Conselho nacional De Secretários de Saúde, 2021. v. 2.

MARTELLI, C. G. Ações Solidárias para Enfrentamento da Covid-19: gestão participativa importa. *Revista NAU Social*, [s.l.], v. 11, n. 21, p. 271-279, 2021.

MBEMBE, A. “Necropolítica”. Arte & Ensaios, *Revista do PPGAV/EBA/UFRJ*, [s.l.], v. 32, 2016.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-79, maio/jun. 2008.

MODESTO, P. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 6, n. 54, fev. 2002.

MOREL, A. P. M. Negacionismo da Covid-19 e educação popular em saúde: para além da necropolítica. ENSAIO, *Trab. educ. Saúde*, [s.l.], v. 19, 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Garantir a Segurança e Saúde no Trabalho Durante a Pandemia*. Lisboa: Oit Lisboa. 2020.

PEREIRA, I. de P. *et al.* Public Prosecutor’s Office, Municipal Health Councils and practices of interinstitutional dialogue. *Saúde e Sociedade*, [s.l.], v. 28, n. 2, 2019.

RODRIGUES, J. N.; AZEVEDO, D. A. Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político territorial. *Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica*. ANO IX, [s.l.], v. 18, p. 1-11, 2020.

SILVA, E. A.; PASSADOR, C. S.; LOPES, B. de J.; SILVA, J. P. Processo Decisório nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas em Saúde de Minas Gerais. *Desenvolvimento Em Questão*, [s.l.], v. 18, n. 52, Jul.-Set. 2020.

SILVA, F. B da.; JACCOUD, L; BEGHIN, N. Políticas sociais no brasil: participação social, conselhos e parcerias In: Jaccoud, L., Silva, F. B. da ... [et al.]. *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

SOUTO, K. M. B. *et al.* Estado e políticas de equidade em saúde: democracia participativa. Ensaio, *Saúde debate 40 (spe)*, [s.l.], 2016.

TENÓRIO, F. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, [s.l.], v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

TENÓRIO, F. G. Mais um vez o conceito de gestão social. *CADERNOS EBAPE.BR* (FGV), [s.l.], v. 18, p.891-905, 2020.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: IPEA. *Efetividade das instituições participativas no Brasil*. Brasília: IPEA. 2012.

WERNECK G. L.; CARVALHO M. S. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. *Cad Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 1-4, 2020)

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). COVID-19 - dashboard. 2020. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 6 set. 2025.

A CRISE URBANA NO CAPITALISMO CANIBAL

Tania Benevides

Ao analisar a história do modo de produção capitalista, Nancy Fraser (2024) propõe uma abordagem que o compreende como sistema econômico, assim como enquanto uma ordem social institucionalizada, sustentada por divisões estruturais entre produção e reprodução; economia e política; humanidade e natureza; e exploração e expropriação. Para tal, recupera as características definidoras do capitalismo para Marx, a saber: a propriedade privada, o livre mercado de trabalho, a acumulação do capital, os mercados e, por fim, a canibalização.

A autora delinea diferentes fases desse processo histórico. Inicialmente, o capitalismo mercantil caracteriza-se pela acumulação primitiva e violenta, com cercamento dos comuns, colonização e expropriação. Em seguida, o capitalismo liberal colonial aprofunda a separação entre proprietários e produtores, estabelecendo o mercado de trabalho assalariado e a formalização jurídica da liberdade, ainda que sustentado pela dominação racializada. No século XX, emerge o capitalismo monopolista ou administrado pelo Estado, marcado pela industrialização, intervenções estatais, famílias semiproletarizadas e serviços públicos parcialmente desmercadorizados. Já o neoliberalismo globalizante impõe a financeirização da vida, a privatização dos bens públicos e a penetração da lógica mercantil nas esferas sociais. Por fim, o capitalismo canibal, conceito central de Fraser (2024), representa o estágio atual de uma crise generalizada de toda a ordem social, que consome as próprias bases materiais e sociais do sistema.

Fraser (2024) argumenta que a crise do capitalismo contemporâneo é multidimensional, abrangendo simultaneamente a reprodução social, com o colapso dos sistemas de cuidado; a ecologia, com o agravamento do aquecimento global e da destruição ambiental; a democracia, com a captura dos Estados por interesses privados; e a subjetividade, com a alienação e fragmentação dos vínculos sociais. Trata-se de uma crise estrutural e interseccional, na qual o capital devora os suportes extraeconômicos que o sustentam, operando como um verdadeiro Ouroboros, que destrói aquilo de que depende. Essa crise não pode ser compreendida apenas pelos parâmetros econômicos clássicos, pois envolve uma reconfiguração radical das fronteiras entre as esferas da vida, intensificando desigualdades e conflitos sociais em múltiplas dimensões.

Gamboa de Baixo - Entrada do Solar do Unhão¹

No contexto urbano, a crise capitalista se manifesta com especial intensidade. As cidades tornam-se, ao mesmo tempo, palco e expressão das contradições do sistema. A lógica da financeirização transforma os espaços urbanos em ativos financeiros, promovendo a gentrificação e o deslocamento de populações vulnerabilizadas, frequentemente expulsas para enclaves de bairros ditos periféricos, onde as condições de vida são marcadas pela precariedade e pela ausência de infraestrutura e direitos básicos.

Vila Brandão – Comunidade Vila Brandão – Vista da Ladeira da Barra



Como aponta Berth (2023), tais territórios, especialmente os espaços ditos favelizados, são considerados naturalmente feios não por uma questão estética intrínseca, mas porque seus moradores estão impossibilitados de consumir os elementos culturalmente associados ao embelezamento urbano, tais como reboco, tinta e revestimentos. Em contraste, os bairros ditos nobres não só estão socialmente autorizados a expressar beleza e cuidado, como também ostentam símbolos de prestígio e valorização, como fachadas bem-acabadas, jardins planejados, sinalização padronizada e presença ostensiva do poder público, mesmo que estejam geograficamente próximos de áreas vulneráveis. Essa estética da abundância, que camufla desigualdades estruturais, reforça as hierarquias simbólicas e materiais do espaço urbano. Essa estética da escassez imposta às periferias serve também como justificativa moral para sua criminalização e para a negação sistemática de direitos.

Gamboa - Comunidade Gamboa de Baixo



A história da sociedade brasileira, segundo Berth (2023), revela a consolidação de um padrão duradouro de exclusão fundado sobre as marcas do território, o que se expressa de forma contundente nas políticas urbanas. A segregação socioespacial, o colapso da mobilidade, a militarização do cotidiano e a degradação ambiental são sintomas visíveis da crise. A cidade, nesse sentido, reflete e amplifica a dinâmica canibal do capital, funcionando como *locus* das disputas por território, da discriminação e do preconceito.

Feira de São Joaquim Av. Jequitaia



É na cidade que o racismo estrutura a organização social com base na diferença de fenótipos, como a cor da pele; que o patriarcado impõe a hierarquia de gênero; e que as desigualdades econômicas fundamentam a clivagem de classe. A intersecção desses fatores no ambiente urbano conforma um verdadeiro “caldeirão de opressões”, em que a cidade atua não apenas como cenário, mas como agente que reproduz e intensifica as múltiplas violências do modelo de desenvolvimento excludente e desigual vigente (Berth, 2023).

Entretanto, como ressalta Fraser (2024), é nos limites do sistema que emergem possibilidades de resistência e reinvenção. As experiências de ocupações urbanas, redes de solidariedade e práticas de economia popular apontam para a potência transformadora dos sujeitos urbanos.

Prainha do Museu de Arte Moderna – MAM. Enseada localizada no Parque do MAM



A essas, somam-se iniciativas como hortas comunitárias, escolas populares, coletivos culturais, mutirões habitacionais e plataformas digitais colaborativas, que operam como formas de reapropriação do espaço e produção de novas territorialidades. Essas expressões de resistência não apenas contestam a lógica dominante, mas também criam alternativas concretas e cotidianas à urbanização excludente e ao esvaziamento das relações sociais promovido pelo capital.

Alto das Pombas - Encontro com o Grupo de Mulheres do Alto das Pombas (GRUMAP)



Nesse cenário, as reflexões de Jan Gehl (2013), em *Cidade para Pessoas*, oferecem uma crítica contundente ao urbanismo hegemônico pela lógica produtivista. Para o autor, as cidades modernas foram desenhadas para a velocidade, a eficiência e o consumo, negligenciando a escala humana, o encontro e a permanência.

Av. Luiz Viana Filho, conhecida como Av. Paralela



Em contraposição, o autor propõe um urbanismo sensível, que privilegie o caminhar, a convivência, a diversidade de usos e a reapropriação do espaço público. Cidades devem ser construídas a partir da observação dos modos de vida cotidianos, da escuta ativa dos moradores e do incentivo à permanência no espaço urbano.

Largo do Santo Antônio Além do Carmo



Ao fazer essa defesa, Gehl (2013) denuncia a cidade como reflexo do modo de produção capitalista e propõe sua reformulação como território do comum e da vida compartilhada. É nesse ponto que o pensamento crítico oferece contribuições fundamentais. Estudar a cidade implica em pensar na participação efetiva dos seus habitantes nos processos decisórios, valorizando o diálogo de saberes, a construção coletiva e a gestão democrática dos recursos e territórios.

É preciso romper com os modelos tecnocráticos e instrumentais de gestão da cidade, apostando na emergência de práticas emancipatórias e enraizadas nos territórios. A recusa do crescimento econômico como fim último, traz em seu lugar a valorização da cultura, da educação, da natureza e das formas de organização comunitária.

Prainha do Museu de Arte Moderna - MAM. Enseada localizada no Parque do MAM

Frente à crise civilizatória instalada pelo capitalismo canibal, a articulação entre a gestão da cidade e o desenvolvimento territorial deve viabilizar uma possibilidade para que possamos reimaginar a cidade como espaço de vida, de afeto e de transformação. Ainda que seja difícil concebermos um novo modelo de cidade, como adverte Rolnik (2015), é por meio dessas práticas contra hegemônicas que podemos resistir à mercantilização da cidade e da vida e afirmar novos sentidos para o urbano, pautados na justiça social, na sustentabilidade e na democracia, reafirmando o direito à cidade, como reivindicado por Lefebvre (2001).

NOTA

1 Todas as imagens são de acervo pessoal

REFERÊNCIAS

- BERTH, Joice. *Se a cidade fosse nossa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2023.
- FRASER, Nancy. *Capitalismo canibal: como o sistema está devorando a democracia, o cuidado e o planeta e o que podemos fazer a respeito disso*. São Paulo: Autonomia Literária, 2024.
- GEHL, Jan. *A vida na Cidade: como estudar*. São Paulo: Perspectiva, 2018.
- GEHL, Jan. *Cidade para pessoas*. São Paulo: Perspectiva, 2013.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.