

## COMPREENDENDO A TERRITORIALIDADE DA GOVERNANÇA URBANA: A Rede, os Laços e as Teias em Florianópolis

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2024.61.16168>

Submetido em: 8/7/2024

Aceito em: 4/9/2024

André Augusto Manoel<sup>1</sup>  
Maria Luíza Lauxen Della Valle<sup>2</sup>  
Carolina Andion<sup>3</sup>

### RESUMO

Este estudo tem como objetivo compreender a governança urbana de Florianópolis a partir da ecologia política dos atores mobilizados em torno das questões da cidade. Busca-se contribuir com uma perspectiva territorializada e situada da governança urbana, voltada aos processos cotidianos e aos campos de experiência, recuperando a diversidade da ecologia política dos territórios. A pesquisa faz parte do escopo do Observatório de Inovação Social de Florianópolis (Obisf) e foi construída com base na metodologia da etnografia de arenas públicas, por meio da Jornada sobre Questões Urbanas, um processo de pesquisa aplicada e implicada em parceria com o Fórum de Governança EcoSocial dos Bens Comuns de Florianópolis (Fórum Ecoar). O reconhecimento desta ecologia política plural permitiu identificar, a partir das interações entre os atores mapeados, os laços entre eles e uma série de “teias” que conforma a rede do ecossistema voltado a responder a uma diversidade de questões. Essas “teias” dizem respeito a modos bastante típicos e próximos de engajamento com a cidade, tendo cada teia uma narrativa singular sobre o seu “projeto de cidade”, bem como estratégias e ações concretas para colocá-lo em prática. Com o aprofundamento da cartografia foram evidenciadas 12 teias que conformam o ecossistema, sendo 9 delas mais aprofundadas neste estudo. Com isso, foi possível identificar uma ecologia política plural que permite compreender, de forma mais profunda, como os atores se engajam, agem e influenciam na governança urbana e coproduzem inovação social.

**Palavras-chave:** governança urbana; arenas públicas; pesquisa-extensão; ciência engajada; experimentalismo democrático; inovação social.

### UNDERSTANDING THE TERRITORIALITY OF URBAN GOVERNANCE: THE NETWORK, THE LOOPS AND THE WEBS IN FLORIANÓPOLIS

### ABSTRACT

This study aims to understand the urban governance of Florianópolis through the political ecology of actors mobilized around the city's public problems. It seeks to contribute a localized and situated perspective of urban governance, focusing on daily processes and fields of experience, thereby recovering the diversity of political ecologies within territories. The research is part of the scope of the Observatory of Social Innovation of Florianópolis (OBISF) and was developed using the methodology of public arena ethnography through the Urban Issues Journey, an applied research process in partnership with the EcoSocial Governance Forum of Florianópolis (Forum Ecoar). Recognizing this plural political ecology allowed the identification, through interactions among mapped actors, of the connections between them and a series of “webs” that form the ecosystem network aimed at addressing a variety of issues. These “webs” represent highly typical and closely engaged modes of interaction with the city, each having a unique narrative about its “city project,” along with strategies and concrete actions to implement it. Through deeper cartography, twelve webs were identified within the ecosystem, with nine of them studied in greater depth. This approach made it possible to identify a plural political ecology that provides deeper insights into how actors engage, act, and influence city governance while coproducing social innovation.

**Keywords:** urban governance; public arenas; research-transfer; engaged science; democratic experimentalism; social innovation.

<sup>1</sup> Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Administração. Florianópolis/SC, Brasil. <https://orcid.org/0000-0001-8404-3590>

<sup>2</sup> Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Administração. Florianópolis/SC, Brasil. <https://orcid.org/0009-0006-3697-4554>

<sup>3</sup> Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Administração. Florianópolis/SC, Brasil. <https://orcid.org/0000-0003-4723-3437>

## INTRODUÇÃO

O Brasil é um país que possui uma trajetória de urbanização bastante característica (Santos, 2009). Mesmo sendo mais rural do que consideram os padrões oficiais de avaliação (Veiga, 2004), o país passou, nas últimas décadas, por um processo intenso de urbanização com consequências amplas (Souza, 2007). Em decorrência disso, as cidades brasileiras são palco de profundas desigualdades, de muitos conflitos, mobilizações e ações coletivas, que transformaram a dinâmica urbana e a sua governança.

Expressão disso é a trajetória da Política Urbana brasileira, resultado de um longo processo de vivência dos problemas urbanos e da interação entre sociedade civil e Estado. A sua origem mais direta está relacionada ao movimento de Reforma Urbana, ainda na década de 60 do século 20 (Koury; Oliveira, 2021) e ao processo de fortalecimento dos movimentos sociais e lutas pela garantia da função social da cidade e da propriedade, entre os anos 1970 e 1980. Esse processo culminou na Constituinte e na aprovação dos artigos 182 e 183 na Constituição de 1988, os quais tratam da Política Urbana e instituem o direito à cidade e à democracia na gestão urbana, resultado das discussões e embates entre diversos atores. Suas alianças e antagonismos deram o tom da regulamentação desse capítulo, que só viria a acontecer 13 anos depois, com a aprovação do Estatuto da Cidade, por meio da Lei nº 10.257/2001, que estabelece os objetivos e instrumentos da Política Urbana (Battaus; Oliveira, 2016; Brasil, 2001).

O Estatuto da Cidade foi recebido pelos movimentos com certo otimismo e celebrado como uma conquista, mesmo que não tenham sido alcançadas todas as suas reivindicações (Saule Júnior; Uzzo, 2010). Segundo Rolnik (2001), o Estatuto representou inovações em três dimensões: (i) novos instrumentos de gestão urbana; (ii) uma nova forma de gestão de caráter democrático do espaço urbano, que favorece a participação dos cidadãos; e (iii) um alargamento das oportunidades de regularização do solo urbano. Apesar dos avanços em relação à regulamentação, a introdução desses instrumentos em âmbito local e o objetivo de se construir formas de desenvolvimento urbano mais democrático e socialmente justo, encontrou – e ainda encontra – muitas dificuldades (Battaus; Oliveira, 2016; Koury; Oliveira, 2021).

Após 23 anos de criação do Estatuto da Cidade, muitos estudos discutem os alcances e desafios da sua aplicação (Rolnik, 2012; Costa, 2016; Oliveira; Lopes; Sousa, 2018). Quanto aos alcances, destaca-se a adoção dos Planos Diretores e a inclusão na sua redação dos mecanismos preconizados pelo Estatuto, bem como os avanços nos processos e nos marcos legais relacionados a aspectos como zoneamento urbano, habitação e transporte (Santos Júnior; Montandon, 2011). No que se refere aos limites, destacam-se as críticas quanto às impossibilidades impostas ao pensar e agir sobre a cidade devido a uma maior influência da tecnocracia e o peso dos interesses do mercado imobiliário e da especulação na governança urbana. Os estudos denunciam, também, a dificuldade de aplicação do Estatuto nos pequenos municípios, bem como as dificuldades do financiamento e infraestrutura de gestão da política urbana (Marguti; Costa; Galindo, 2016). Além disso, coloca-se a necessidade de pensar para além dos municípios, incluindo a leitura metropolitana e mesmo territorial nas análises. Tais questões colocam-se ainda mais críticas nos últimos anos, tendo em vista os impactos da crise climática nos municípios, com a ampliação e frequência de situações de urgência e emergência, como vimos no caso do Rio Grande do Sul mais recentemente.

Se, do ponto de vista da prática, os desafios são imensos, do lado do debate científico nota-se que este se expande muito nas últimas décadas, tornando-se inter e transdisciplinar (Battaus; Oliveira, 2016; Corrêa, 1989; Kowarick, 2009; Santos, 2009; Souza, 2007; Spink; Burgos; Alves, 2022; Sugai, 2015). Os estudos sobre gestão urbana no Brasil ocorrem em diferentes campos, principalmente do planejamento urbano e regional, da arquitetura e do urbanismo, das engenharias e da geografia e das geociências, mas envolvem também as diversas ciências sociais, incluindo antropologia, sociologia, ciência política, economia, psicologia, além de outras áreas, como direito, turismo, saúde, ecologia e ciências ambientais, e, em menor grau, a administração. Como discutem Andion e Chimenti (2024) no campo interdisciplinar de estudos sobre a gestão e planejamento urbanos, as análises e os grupos de pesquisa, provenientes da administração pública, são mais escassos e o foco mais comum coloca-se no planejamento, na infraestrutura e no *design* da cidade enquanto espaço geográfico. Neste trabalho interessa-nos discutir a gestão urbana a partir do olhar da administração pública, com vistas a compreender a “governança urbana” desde as interações coproduzidas pelas interfaces socioestatais entre diferentes atores e setores e como essas inserem-se no território e compõem a ecologia política da cidade.

A análise das discussões recentes sobre governança urbana permite observar uma lacuna no diálogo com a perspectiva territorial, em particular a falta de discussões voltadas para compreender os processos cotidianos na prática da governança – o campo da experiência –, com um olhar voltado para a composição múltipla de atores que nela atuam. Nesse sentido, coloca-se a necessidade de uma perspectiva mais pluralista que compreenda a diversidade da ecologia política da governança urbana e sua inscrição nos territórios.

Com vistas a contribuir com esse debate, este estudo tem por foco a governança urbana de Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina, no Sul do Brasil. Nos últimos 30 anos, a população de Florianópolis mais que dobrou, passando de 187.800, em 1980, para, aproximadamente, 537.211 habitantes no último Censo (IBGE, 2023). Este crescimento relaciona-se aos diversos atrativos propiciados pela cidade e sua organização sociocultural, como seus indicadores de qualidade de vida, um dos melhores do país, a diversidade cultural e ambiental, as oportunidades de profissionalização, formação, trabalho e renda, com vasta oferta de ensino superior e técnico e seus polos de tecnologia e inovação. Nessa conjunção, coloca-se o crescimento urbano acelerado do município que se expandiu consideravelmente num processo desordenado, especialmente nas últimas décadas.

Diante desse processo de acelerada urbanização, Florianópolis coloca-se como palco de inúmeras contradições e desigualdades sociais. Apesar de possuir o melhor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) entre as capitais brasileiras (PCS, 2020) e ser tratada como um “oásis de desenvolvimento humano”, a cidade também é permeada por vulnerabilidades e segregação (Sugai, 2015). Segundo dados da Prefeitura de Florianópolis, a cidade contava com 67 assentamentos/áreas de interesse social onde viviam cerca de 65 mil pessoas, das quais aproximadamente 25 mil eram crianças e adolescentes (ICOM, 2016). Em termos socioeconômicos, 24% da sua população vive com até 3 salários-mínimos. Dentre elas, apenas 29% das famílias cadastradas recebem benefícios do Bolsa Família (Brasil, 2023). Além disso, Florianópolis tem estado continuamente no topo do *ranking* de cesta básica mais cara dentre as capitais brasileiras (DIEESE, 2023), e alcançou o segundo maior aumento do aluguel residencial entre as capitais em 2023, com uma alta de 27,68%, segundo o *Índice FIPE Zap Locação Residencial* (Fipe, 2023).

Já o Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis foi instituído pela Lei Complementar Municipal nº 482/2014 (Florianópolis, 2014), que teve a sua revisão aprovada em maio de 2023 pela Lei Complementar Municipal nº 739/2023 (Florianópolis, 2023), a qual estabelece o Plano de Uso e Ocupação, os Instrumentos Urbanísticos e o Sistema de Gestão, além da Política de Desenvolvimento Urbano municipal. O atual Plano Diretor e sua atualização foram construídos a partir de um processo conflituoso e permeado de controvérsias. Apesar de ter envolvido um longo processo de participação popular, tal processo foi desconsiderado pela Prefeitura tanto na elaboração e aprovação do Plano em 2014 quanto em sua atualização mais recentemente em 2023.

Como retratado na página *on-line* do “Anteprojeto Popular” – que contém uma memória da trajetória da gestão urbana na cidade nas últimas décadas e a sistematização das propostas de diversos coletivos, associações e movimentos da sociedade civil da cidade – a aprovação e a renovação do Plano Diretor de Florianópolis foram marcadas por “atropelamento” e ilegalidades cometidas com vistas a alijar a participação popular do processo. Sobre a aprovação da Lei nº 482, de 2014, destacam:

A aprovação da Lei Complementar 482, promulgada em janeiro de 2014, foi fruto de um golpe orquestrado pelo setor imobiliário da cidade em conluio com a maioria dos vereadores da CMF. No “apagar das luzes” de 2013, à revelia do Regimento Interno e em regime de rito sumário, a maioria dos vereadores aprovou 305 emendas das quase 700 que haviam sido apresentadas, impedindo qualquer discussão no plenário e contando com intensa repressão policial contra a população que se manifestava. Anteriormente, as emendas haviam sido “negociadas” com inúmeros vereadores isoladamente e com bancadas, por parte dos representantes da Prefeitura, à revelia do texto proposto no anteprojeto fruto das discussões havidas ao longo do Plano Diretor Participativo – o PDP, desde fins de 2006. Desse autêntico “golpe parlamentar” resultou o “frankenstein”, que vige ainda até hoje, a malfadada LC 482, que reúne uma série de inconstitucionalidades, impõe um projeto em desconformidade com as deliberações distritais à época, bem como contém inúmeras contradições internas. Isto levou a um processo de judicialização, junto ao MPF, ao qual foi encerrado em 2017, já na gestão Gean Loureiro, que recorreu ao STJ, em Brasília, conseguindo suspender todo o processo de revisão do Plano Diretor em andamento, sob alegação que não caberia ao MPF atuar na esfera municipal (Movimento Popular, 2023).

Quanto à atualização do Plano Diretor, denunciam que:

Em janeiro de 2021, a Prefeitura enviou à Câmara Municipal um pacote, durante o recesso parlamentar, onde estava incluído o chamado “Floripa mais Empregos”. Apesar do nome, o projeto visava modificar o Plano Diretor sem a realização de quaisquer audiências públicas, e sem passar por análise e parecer prévio do Conselho da Cidade. O projeto, votado em regime de urgência, foi derrotado em uma apertada votação pela Câmara Municipal. Em dezembro daquele ano, a Prefeitura voltou à carga, em plena pandemia, propondo realizar apenas uma Audiência Pública, após publicar uma minuta que passou de forma atropelada no Conselho da Cidade. A proposta foi rechaçada por força judicial, graças à mobilização popular junto ao MPSC, obrigando-a a realizar 13 audiências públicas distritais e uma municipal, ao longo do primeiro semestre de 2022. Desconsiderando propostas apresentadas por inúmeras entidades para realizar, previamente as audiências, oficinas comunitárias, distritais e temáticas, a Prefeitura resolveu unilateralmente convocar as audiências públicas requeridas judicialmente. Tiveram como propósito “ouvir” a população, em que pese a ostensiva presença policial e não haver uma proposta de anteprojeto formal (uma minuta), embora fizesse transitar inúmeras versões de texto nos bastidores.

Contudo, as audiências evidenciaram o claro descontentamento da população quanto à condução deste processo antidemocrático, bem como em relação aos conteúdos que os representantes da Prefeitura apresentavam no bloco inicial desses eventos. Ao final, após realizar todas as audiências públicas exigidas judicialmente, a Prefeitura compilou um anteprojeto que ignorou totalmente as demandas apresentadas pela população, individual e coletivamente, fazendo do processo de participação um teatro premeditado de “faz de conta”. Durante o processo também alijou totalmente o corpo técnico da Prefeitura, atribuindo a uma “equipe de especialistas” escolhida a dedo, para compilar o anteprojeto que, após conturbada passagem no Conselho da Cidade, viria apresentar depois à Câmara Municipal (Movimento Popular, 2023).

Tudo isso evidencia as dificuldades para a consolidação de um processo de gestão urbana mais democrática e participativa na cidade (Coelho, 2012; Cunha, 2013; Pereira, 2011; Siqueira; Chaves; Gonçalves, 2020). Diante desta situação problemática, coloca-se a questão a respeito da governança urbana na cidade e do modo como os diversos coletivos e seus projetos de cidade interagem – ou não – entre si e com a institucionalidade da Política Urbana no município.

Com a ascensão das controvérsias do Plano Participativo de Florianópolis e as desconfianças entre sociedade civil e poder público, tem se oportunizado um cenário para o reconhecimento de atores que desempenham a governança urbana por meio da articulação, autorreconhecimento e mobilização em seus territórios. A partir de um ponto de vista pragmatista, considerado neste estudo, as controvérsias, situações problemáticas ou momentos de prova constituem-se em momentos privilegiados em que a constituição do tecido social se revela e se colocam, nesse sentido, oportunidades de pesquisa para aprofundamento da compreensão da governança urbana (Corrêa, 2014, 2021).

Diante disso, o objetivo deste artigo é *compreender a governança urbana de Florianópolis a partir da ecologia política dos atores mobilizados em torno das questões da cidade*. O processo de pesquisa-extensão, que originou este texto, surgiu da articulação e mobilização de saberes multidisciplinares e processos de coconstrução de conhecimento a respeito dos inúmeros desafios urbanos de Florianópolis. Os resultados aqui discutidos tratam de um processo de pesquisa-ação articulado com a extensão, realizado em parceria pelo Observatório de Inovação Social de Florianópolis (Obisf) e o Fórum de Governança EcoSocial dos Bens Comuns de Florianópolis (Fórum Ecoar). O processo de coconstrução de conhecimento deu-se por meio da Jornada sobre Questões Urbanas, um conjunto de sete oficinas que buscaram reconhecer a rede de atores mobilizados em torno das questões urbanas, identificar urgências, potências e demandas de cada um dos distritos e construir um diagnóstico de forma participativa que embasasse a construção e efetivação de ações de pesquisa-extensão em parceria entre os atores dos territórios da cidade e as universidades.

## QUADRO TEÓRICO-ANALÍTICO: ENTENDENDO A GOVERNANÇA URBANA A PARTIR DE UM ENFOQUE PRAGMATISTA

Nesta seção sintetizamos o quadro teórico-analítico que embasou o processo de pesquisa-extensão da Jornada sobre Questões Urbanas e a construção do presente artigo. Inicialmente discute-se a respeito da configuração atual dos estudos sobre governança urbana no Brasil, apresentando os resultados de revisão sistemática realizada em paralelo à pesquisa de campo para aproximação com a literatura. Logo em seguida apresenta-se a abordagem propriamente

utilizada para a pesquisa, a partir das contribuições dos pragmatismos filosófico e sociológico, de forma mais ampla, e da etnografia de arenas públicas, em específico.

## Os estudos sobre governança urbana no Brasil

Para explorar o campo de estudos da governança urbana no Brasil realizamos uma revisão sistemática de literatura em cinco bases de dados: EBSCO, SciELO, Scopus, Spell e Web of Science. A busca sistemática nas bases foi realizada no dia 16/1/2023. A partir dos termos de pesquisa (“governança urbana” OR “urban governance” AND (“brasil” OR “brazil”)), foram encontrados 188 artigos. Após eliminados os repetidos (38), 150 resumos foram lidos e analisados, considerando os seguintes critérios de inclusão/exclusão: (i) tipo de trabalho que fossem artigos teóricos ou teórico-empíricos publicados em revistas acadêmicas; (ii) trabalhos de autores brasileiros e/ou que tratem do contexto brasileiro; e (iii) trabalhos que tratassem de forma direta e explícita da temática da Governança Urbana. Após a exclusão de 89 artigos que não se enquadravam no escopo do estudo, *chegou-se a um conjunto de 61 artigos que foram submetidos à análise temática.*

Seis dimensões foram utilizadas como referência para a análise dos artigos: (i) a centralidade das discussões sobre o tema nos artigos analisados; (ii) principais eixos temáticos abordados quando não havia grande enfoque na “governança urbana”; (iii) relação com teorias e modelos de administração pública e políticas públicas; (iv) formato da pesquisa teórica ou empírica; (v) abordagens e teorias específicas de governança urbana; e (vi) principais componentes e protagonistas da governança urbana.

A análise permitiu identificar que o debate nacional sobre governança urbana viu uma expansão a partir dos anos 2000, com destaque para as produções de 2006 a 2022. Nos artigos analisados ficou claro que, em muitos deles, o tema “Governança Urbana” não é o foco central da discussão. Muitas vezes sua menção se dá como um elemento explicativo secundário, geralmente a respeito da dimensão institucional, pouco aprofundado e com vistas a justificar implicações das temáticas centrais. Estas temáticas centrais, em contrapartida, são diversas, e se estendem desde participação pública (Hernández-Medina, 2010), planejamento urbano (Bento *et al.*, 2018), cidades inteligentes e sustentáveis (Fernandes *et al.*, 2019), parcerias público privadas (Taşan-Kok; Atkinson; Martins, 2021), imagem urbana (Beck; Ferasso, 2022) desigualdades infraestruturais (Coates, 2022; Pilo, 2021), além de megaeventos e grandes projetos urbanos (Derks; Koster; Oosterbaan, 2020; Sjørbye, 2021).

A produção acadêmica da área apresenta equilíbrio entre pesquisas empíricas e teóricas, no entanto constata-se que não há teorias e abordagens de governança urbana específicas. Enquanto as discussões de governança pública, por exemplo, possuem uma carga normativa forte (Andion, 2023), com diversos modelos teóricos prescritivos, as produções acerca da governança urbana preocupam-se em descrever e compreender os processos decorrentes de experiências, com maior caráter empírico e interdisciplinar.

Em relação aos componentes e protagonistas da governança, os trabalhos destacam as instituições públicas e privadas, com ênfase nas parcerias e utilização de tecnologias e sistemas de informação para gestão, planejamento e apoio nas tomadas de decisão. As comunidades, a sociedade civil e as instituições acadêmicas são, por vezes, apontadas como atores-chave para uma governança mais eficiente e como coprodutores de conhecimentos e poder local, tendo

---

em vista “as diferenças e incertezas que caracterizam as cidades contemporâneas com suas ambivalências e contradições, exigindo, portanto, novas abordagens de governança interativa, baseadas em parcerias e em um diálogo ampliado e permanente entre governo, sociedade civil e os próprios cidadãos” (Frey; Czajkowski, 2005, p. 300).

Identificou-se três principais abordagens nestes estudos. A primeira relaciona a governança urbana com a democratização da gestão pública, extrapolando os limites das institucionalidades do Estado, e trata a participação popular como fundamental para efetivação de uma governança democrática (Caldeira; Holston, 2015). A segunda, de caráter crítico, compreende a governança urbana atual como resultado de políticas neoliberais que visam à redução e modernização gerencial do Estado (Frey, 2007; Oliveira, 1999). Por fim, a terceira abordagem, que faz uso de elementos da “Boa Governança” e da “Governança Consensual”, trata do fenômeno como eixo fundamental para eficácia governamental e a capacidade de ação do governo (Clementino; Almeida, 2015). A seguir exploramos mais detalhadamente cada uma dessas abordagens.

A discussão sobre *democratização da gestão pública* está presente em muitos estudos. Neste sentido, os trabalhos afirmam que a governança “não se caracteriza por órgãos específicos, mas por procedimentos e práticas; não é uma estrutura, mas um processo” (Hainard; Verschuur, 2001), que é heterogêneo (Pilo, 2021) e têm enfoque em iniciativas de coordenação de atores diversos da administração local, com foco na sociedade civil, bem como no reconhecimento da realização da governança por parte de novos atores sociais. Adota-se uma perspectiva de que “nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente” (Stoker, 2000, p. 93), e assim incentiva-se ações coletivas, limitadas pelo crescimento do distanciamento da sociedade da vida pública (Frey, 2007). Utilizam-se, ainda, as noções de “responsabilização” e “bem público” para evidenciar elementos comuns a todos os atores envolvidos (Postigo, 2011).

Enfatiza-se o uso de ferramentas adequadas para diferentes localidades, como periferias e assentamentos informais, para criação de conhecimento local e participação de jovens e organizações da sociedade civil (De Carvalho *et al.*, 2021). Os estudos desse grupo também avaliam a eficácia das novas formas de participação pública para “intermediar e mitigar os conflitos sociais existentes, contribuir para o aumento da governabilidade urbana e da legitimidade democrática das decisões políticas” (Frey, 2007, p. 137). Apesar da relevância da participação e coprodução nesta abordagem, destaca-se a falta de mecanismos institucionalizados de cooperação, tendo em vista as limitações ainda existentes nos processos de participação e a importância de promover uma “melhor integração dos atores sociais emergentes nos processos de governança e aproveitando o capital social das cidades” (Mont *et al.*, 2020, p. 7, tradução nossa).

A segunda abordagem, *aqui denominada de estudos críticos*, contém estudos sobre a reestruturação do Estado orientada pelo mercado e a reconfiguração do seu papel. Exploram também a carência de novos arranjos e modelos de governança mais participativos, tendo em vista o aumento da efetividade, a eficiência, a agilidade e a articulação das políticas públicas (Tendler, 1997). Os estudos desta abordagem desvelam as insuficiências das políticas desconcentradas e descentralizadas, adotadas sob a perspectiva da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), que fazem uso da gestão compartilhada (Frey, 2007; Cardoso; Vasconcellos Sobrinho; Vasconcellos, 2015) e interativa (Frey; Czajkowski, 2005) para encarar os crescentes

problemas urbanos por meio de parcerias público-privadas e diálogos ampliados e permanentes (Goulart *et al.*, 2010), mas que podem também fragilizar a atuação do Estado.

Esta abordagem assemelha-se à primeira, posto que enfatiza a coprodução dos serviços e conhecimentos e respostas às demandas latentes da sociedade e incentiva a criação de novas formas de participação popular e cívica. Os estudos demonstram, todavia, que os mecanismos instituídos nesses cenários pecam na efetividade da participação transparente dos cidadãos nos processos das políticas, revelando a exclusão de diversas parcelas da sociedade (De Jesus, 2013). Ainda, devido ao perfil alinhado ao mercado, formam-se coalizões de poder para recursos e fontes de financiamento privado, sem a devida intervenção estatal, gerando desigualdades socioterritoriais em que são instituídas (Harvey, 1996, 2005). Nesse sentido, revela-se que o Estado assume, muitas vezes, o papel de “regulador de negócios”, que apresenta suas próprias regras e códigos (Barbosa, 2016). Inserida nesta abordagem também estão as pesquisas empíricas, que apontam para uma contraposição entre a atuação do Estado e dos demais atores que atuam na governança urbana. Neste caso, são estudados cenários de disputa pelos benefícios das políticas, quando os movimentos sociais ocupam um espaço de estratégias ativistas e têm uma participação indireta nas políticas, de maneira a modelar a governança utilizada (Dias *et al.*, 2021), que resulta, às vezes, na judicialização destas políticas.

Por fim, a terceira abordagem, *que faz uso de elementos da Boa Governança e Governança consensual*, trata da governança urbana como eixo fundamental para eficácia governamental e a capacidade de ação do governo (Clementino; Almeida, 2015). Os principais atores apontados são o Estado, os governos locais, estaduais e nacionais e a iniciativa privada, em que a “governança diz respeito ao modo de operação do governo em torno da sociedade, ou seja, a capacidade de concretizar a agenda do governo” (Clementino; Almeida, 2015, p. 206) e apoia-se em estratégias inovadoras para tornar as “estruturas governamentais mais ágeis e resilientes” (Fernandes *et al.*, 2019, p. 3). Nesta perspectiva, os protagonistas são governamentais e têm papel centralizador, sendo responsáveis pela construção técnico-política da governança (Clementino; Almeida, 2015). Para garantir a qualidade e eficiência dos serviços, assegurando o atendimento dos direitos sociais do cidadão, é necessário adotar arranjos de governança que superem a fragmentação institucional, com coesão e integração entre os entes. As políticas públicas são, por vezes, instrumentalizadas em prol de uma perspectiva de livre-iniciativa (Wolff, 2014), influenciadas também pelas poderosas coalizões e interesses dominantes, como capital imobiliário, concessões de serviços coletivos, empreiteiros, “fundados nos circuitos econômicos que organizam a acumulação urbana no Brasil” (Melo, 2021, p. 46). Neste último caso, ainda são apontados inúmeros desafios para a prestação de contas e *accountability* no cenário de privatizações no setor urbano. A participação popular e atuação em rede nestes cenários, também são identificadas como estratégicas para uma boa governança, quando atores “intervêm diretamente ou por meio de arranjos híbridos na governança urbana, incluindo o setor empresarial, parcerias público-privadas, organizações da sociedade civil e grupos comunitários e outras diversas redes de atores que rotineiramente mudam as trajetórias urbanas” (Carvalho *et al.*, 2020, p. 144).

Esta revisão permitiu constatar que os estudos, em sua maioria, buscam analisar os modelos de governança e suas limitações enquanto mecanismos institucionais, e não fazem um diálogo mais amplo com o campo da Administração Pública e das Políticas Públicas. Isso permite identificar uma lacuna e oportunidade de avançar no debate. Apesar da inegável relação entre o



campo de estudos da administração pública e dos estudos urbanos (Coelho *et al.*, 2020), poucos trabalhos identificados tratam desse diálogo interdisciplinar. Apesar da amplitude e diversidade de estudos, uma ausência pode ser percebida: faltam investigações que se interessem pelos processos cotidianos de viver, pensar e fazer a cidade, ou seja, o campo da experiência da governança urbana. Neste sentido, coloca-se a importância de estudos que lancem olhar para a composição múltipla de atores que nela atuam, a partir de uma perspectiva mais pluralista, os quais busquem demonstrar a diversidade da ecologia política da governança urbana e dos territórios, com enfoque no protagonismo das ações públicas construídas pela sociedade civil em interação com os diversos atores produtores do território urbano. É a partir dessa percepção que se construiu a contribuição deste artigo, cujo enfoque teórico-analítico-metodológico é detalhado a seguir

### Uma abordagem pragmatista e territorializada da governança urbana

Partimos da noção de território para fazer ver e qualificar a cena onde ocorre as dinâmicas de desenvolvimento urbano, buscando entender as conexões entre o que acontece nos bairros, nos distritos e na institucionalidade da cidade. Nesta perspectiva, o espaço é definido de uma forma dinâmica; ele é visto como a dimensão material das relações sociais (Benko; Lipietz 2000). Com esta definição, recupera-se a contribuição da nova geografia crítica defendida, entre outros, por Milton Santos. Para este autor, o espaço é formado pelo “conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante dos nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções” (Santos, 2002, p. 153).

Assim, o território é aqui interpretado não como uma estrutura estática, definida por limites geográficos ou administrativos; ele passa a ser definido como um campo de forças, cuja dinâmica é particular em cada caso analisado. O território é, portanto, “palco central das dinâmicas de desenvolvimento urbano: uma unidade que dispõe de recursos ativos, específicos e não transferíveis de uma região para uma outra” (Carrière, 2004). Por esse motivo, as dinâmicas territoriais não são idênticas tampouco universais, nem seguem um modelo definido.

Entender as tramas que compõem as dinâmicas socioespaciais torna-se central neste estudo. Isso consiste em conceber que no espaço geográfico do município existem múltiplos “processos de territorialização”. Como discutem Gumuchian *et al.* (2003), as múltiplas territorialidades refletem as estratégias (individuais ou coletivas) colocadas em prática pelos atores sociais, buscando apropriar-se e transformar um contexto territorial (espacial, cultural e temporal) específico. Estas territorialidades entram em interação umas com as outras ou podem ficar isoladas, desconhecidas.

Para fazer ver e analisar essas múltiplas territorialidades, propomos uma leitura pragmatista e territorializada da governança urbana. Tal abordagem tem sua base nas noções de públicos e de Estado Democrático do Filósofo pragmatista John Dewey (2004). O autor propõe uma forma de olhar a vida associativa, a constituição dos Estados e a vida democrática distinta daquela que a filosofia e a ciência política majoritariamente colocam, não a partir de forças causais externas à ação humana, mas da percepção e esforço de controle das consequências das transações entre seres humanos (Dewey, 2004). Dewey (2004) afirma que o ponto de partida de sua teoria é a ideia de que os atos humanos têm consequências, que algumas delas

são percebidas e que a sua percepção requer um esforço de controle no sentido de garantir umas e evitar outras. Essa percepção e ação para o controle das consequências ocorre num coletivo de pessoas direta e indiretamente afetadas, chamado pelo autor de públicos.

Daniel Cefaï, teórico francês da sociologia dos problemas públicos, resgata e atualiza, de alguma forma, os construtos teóricos propostos por Dewey e outros pensadores da Escola de Chicago. O autor afirma que um grupo, quando confrontado com uma situação problemática “cujas consequências são percebidas e avaliadas como nefastas” (Cefaï, 2017a, p. 188), inicia um processo investigativo. Nesse processo, os envolvidos procuram definir o problema, precisar suas causas, encontrar culpados a quem responsabilizar, buscam organizar-se, designam líderes e mobilizam atores em torno da situação. Segundo Cefaï (2017a, p. 188), “essa dinâmica coletiva faz emergir ao mesmo tempo um problema e seu público”.

É a partir da emergência de problemas públicos, do esforço de resolução que esses públicos empreendem e de toda a dinâmica social que decorre disto que se coloca as noções de Estado e de democracia *deweyanos*. Segundo o próprio autor, todos os modos de conduta associada “podem ter consequências extensas e permanentes que envolvem outros que não estão diretamente envolvidos” (Dewey, 2004, p. 71, tradução nossa). Em razão disso, torna-se central que pessoas e instituições se ocupem sistematicamente dessas consequências. Entre essas instituições encontra-se o Estado, no qual os funcionários (governo) deveriam representar os diversos interesses dos públicos organizados (Dewey, 2004). Esse Estado seria mais democrático na medida em que o governo viesse a ser um instrumento genuíno dos públicos. Para Dewey (2004), a questão fundamental do Estado democrático é que o público reconheça a si mesmo a tal ponto que se “outorgue autoridade na seleção dos representantes e na definição de suas responsabilidades e direitos (p. 98, tradução nossa).

O formato, as práticas, as atribuições e as responsabilidades do Estado deveriam ser estabelecidos, questionados, revisados e restabelecidos em um processo constante de experimentação e redescoberta do próprio Estado (Dewey, 2004). É nesse sentido que se discute atualmente, entre os pragmatistas, a noção de experimentação democrática, concebendo a democracia como um processo de experimentação provisório, probatório, criativo e definido conjuntamente. Essas reflexões implicam uma aproximação entre ciência e democracia na qual se busque, de um lado, fazer democracia mais como se faz ciência e, de outro, democratizar a própria ciência. Isso se dá a partir da percepção do experimentalismo como característica fundamental e da ideia de que todos os envolvidos no processo democrático podem aprender em conjunto numa dinâmica ampla e cotidiana de investigação pública e de aprendizado colaborativo e evolutivo. Daí deriva a noção de cidadãos-cientistas (Ansell, 2012). Nesse sentido, democracia aqui não se trata de uma questão meramente institucional, sobre formas de governo e legislação, mas um modo de vida individual e coletivo (Cefaï, 2017b).

Essa visão de experimentação democrática tem uma profunda ligação com os processos de inovação social e de coconstrução de conhecimento na e para a cidade, como discutido por Andion (2023) e Andion e Alperstedt (2023). Trata-se de reinterpretar as ações coletivas e as experimentações promovidas por eles como um vetor do Estado democrático. Nesse sentido, as ações públicas não se limitam às ações governamentais e se relacionam ao que é promovido na interface entre a institucionalidade e a autonomia social por meio de interações societais que fazem ante os problemas públicos.

A emergência de um problema público na cidade se dá em meio a processos de cooperação e disputa, problematização e publicização, a partir da necessidade de definição e resolução das situações problemáticas enfrentadas, como mencionado de maneira breve anteriormente. Nesse processo, os envolvidos, movidos pela intenção de definir e resolver a situação, buscam saber e adquirir conhecimento na medida em que isso lhes confere poder de ação (Cefaï, 2017a).

Em torno das situações problemáticas, a partir dos diversos públicos e problemas que emergem em um ambiente determinado, manifestam-se as arenas públicas que são também palcos onde podem emergir inovações sociais. Por meio da experiência coletiva em torno das situações problemáticas, surgem campos de experiência, com seus repertórios de ação e institucionalidades próprios, que, com o tempo, contribuem na redefinição desses problemas públicos e na institucionalização da forma de administrá-los (Cefaï, 2017a). Assim, a arena pública constitui-se como “um conjunto organizado de acomodatamentos e competições, de negociações e arranjos, de protestos e consentimentos, de promessas e engajamentos, de contratos e convenções, de concessões e compromissos, de tensões e acordos mais ou menos simbolizados e ritualizados” (Cefaï, 2017a, p. 208). Quando esse conjunto de elementos é arranjado visando alcançar um bem público ou impedir um mal público, está-se diante de arenas públicas (Cefaï, 2017a). Essas arenas públicas constituem-se, dessa forma, em ecologias políticas (Latour, 2019), ou seja, constelações heterogêneas de atores, com diversos modos de ver e fazer a cidade e em interação-transação uns com os outros, com os não humanos e o ambiente vivo em que constroem suas experiências (Dewey, 2018).

Nesse sentido, analisar o problema público que emerge, os públicos que se formam, os atores que se mobilizam e agem no entorno do problema, os dispositivos e institucionalidades criadas, as controvérsias que se colocam, o conhecimento coconstruído, ou seja, estudar e compreender a arena pública, suas interações e efeitos, permite compreender como a ação pública constitui-se e se e como ela transforma as trajetórias dos territórios.

Tal perspectiva analítica permite olhar para a governança urbana enquanto fenômeno enraizado na experiência ordinária dos cidadãos e vivenciada na política cotidiana. Essa é a proposta do quadro teórico-analítico da Etnografia de Arenas Públicas coconstruído junto com a criação do Observatório de Inovação Social de Florianópolis (Andion, 2020, 2021; Magalhães; Andion; Alperstedt, 2020; Magalhães; Andion; Manoel, 2022; Andion, 2023). Trata-se de uma abordagem ancorada nos pragmatismos para o estudo das políticas públicas (Andion; Magalhães, 2021), da governança pública (Andion 2020, 2023) e dos ecossistemas de inovação social (Andion; Alperstedt; Graeff, 2020; Andion *et al.*, 2021). O quadro é composto de cinco grandes momentos: (i) cartografia e análise da rede da arena pública; (ii) identificação e observação das cenas de ajuste recíproco; (iii) acompanhamento dos diferentes públicos e suas experiências de vida; (iv) reconstituição e análise da trajetória da arena pública; e (v) colaboração, compartilhamento e validação dos resultados de pesquisa com os públicos afetados. Foi a partir desse enfoque que o caminho metodológico deste estudo foi concebido e posto em prática, com vistas a promover um processo de investigação pública na e para cidade, como exploraremos a seguir.

## CAMINHO METODOLÓGICO

Os resultados aqui apresentados fazem parte do escopo do Observatório de Inovação Social de Florianópolis, que articula ensino, pesquisa e extensão e se materializa por meio de uma plataforma *on-line* colaborativa, que faz a cartografia, o acompanhamento e busca fortalecer o ecossistema de inovação social de Florianópolis (Andion; Alperstedt; Graeff, 2020). Na pesquisa, cujos resultados são apresentados aqui, a etnografia da arena pública foi realizada por meio da “Jornada sobre Questões Urbanas”, uma ação que articula pesquisa e extensão iniciada a partir da demanda dos próprios coletivos e associações comunitárias de diversos distritos de Florianópolis, que procuraram os pesquisadores do Obisf em maio de 2022.

Após uma primeira reunião de reconhecimento mútuo, em que os coletivos e associações apresentaram suas demandas e reivindicações de ações em parceria com a universidade, o percurso das oficinas foi sendo coconstruído com os componentes do Fórum de Governança EcoSocial dos Bens Comuns de Florianópolis (Fórum Ecoar), um espaço de articulação que estava – e está – em processo de constituição de forma simultânea. Até o momento da redação deste trabalho, seis oficinas haviam sido realizadas com a participação de representantes de diversos distritos de Florianópolis.

Na primeira oficina (Figura 1), em junho de 2023, de mapeamento/cartografia das associações e coletivos do Fórum, os representantes de iniciativas realizaram o próprio cadastro na plataforma do Obisf com o auxílio da equipe. O formulário de cadastro na plataforma inclui informações como o tipo da iniciativa (associação, coletivo informal, movimento social, fundação, empresa com missão social...), os seus promotores, as causas em que atuam, os públicos que atendem e mobilizam, os principais problemas públicos que visam a resolver, as respostas que colocam em prática e as tecnologias/metodologias que empregam. Além disso, ao fim do formulário a iniciativa informa aquelas organizações com quem mantém algum tipo de relação ou parceria, sejam elas outras iniciativas de inovação social ou os seus atores de suporte, que fornecem apoios como financiamento, apoio técnico, formação, articulação, etc. Uma discussão mais detalhada a respeito do quadro de análise do Observatório e do seu método pode ser encontrada em Magalhães, Andion e Alperstedt (2020), Magalhães, Andion e Manoel (2022), Andion (2023) e Andion, Alperstedt e Graeff (2020). Os dados inseridos são organizados pela própria plataforma de modo que estejam disponíveis ao público em geral de maneira “amigável” no formato de mapas, listas e gráficos e os sistematiza também para fins de pesquisa. Por exemplo, a partir dos dados informados de parcerias e interações, são formadas as redes do ecossistema geral de cada uma das arenas públicas e de cada um dos atores do ecossistema individualmente<sup>4</sup>. A partir disso, somados os dados que já estavam na plataforma, foi possível reconhecer de modo mais aprofundado a rede da arena pública de questões urbanas em Florianópolis.

<sup>4</sup> Para conferir a plataforma do Observatório de Inovação Social de Florianópolis, acesse [www.observafloripa.com.br](http://www.observafloripa.com.br).

Figura 1 – 1ª Oficina da Jornada sobre Questões Urbanas



Fonte: Acervo do Obisf (2023).

Já na segunda oficina, no mês de julho de 2023, foram apresentados e validados pela primeira vez os resultados preliminares da cartografia, e foi realizado o primeiro levantamento de urgências, potências e prioridades de cada território por meio de técnicas de cartografia social. A terceira oficina, realizada em agosto, teve como objetivo a unificação de processos semelhantes que aconteciam em paralelo com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC), buscando a construção de espaços de colaboração.

As oficinas seguintes estiveram voltadas para a produção de um diagnóstico participativo dos territórios da cidade a partir da percepção dos próprios moradores com o apoio da equipe do Obisf. De maio a setembro de 2023 foi divulgado, pelo próprio Fórum, pela UFSC, Udesc e IFSC, um formulário para que os moradores e representantes de coletivos e associações pudessem expressar o que percebiam como urgências, potências, demandas e prioridades de seu bairro/distrito. Após esse período, a equipe produziu uma primeira análise dos dados do formulário, o que permitiu, além do diagnóstico dos distritos, a identificação de novas iniciativas de inovação social. A metodologia de análise e os resultados preliminares foram compartilhados e validados na quarta oficina, em outubro de 2023.

As 388 respostas ao formulário sobre as urgências, potências, demandas e prioridades foram agrupadas pelos 18 distritos da cidade. Em relação à rede, partiu-se de um total de 234 iniciativas já cadastradas no Obisf provenientes de processos de pesquisa já encerrados ou em andamento junto com a Jornada de Questões Urbanas. Somadas a essa quantidade inicial, 15 que se autocadastraram na primeira oficina e 50 novas foram identificadas nas respostas ao formulário. No total, a rede analisada neste estudo conta com 299 iniciativas, 84 observadas e 215 mapeadas. Nesta oficina, o grupo deliberou pela necessidade de validação e aprofundamento do diagnóstico nos distritos pelos articuladores locais.

A partir dessa deliberação, a equipe do Obisf produziu a primeira versão do relatório técnico “Diagnóstico participativo das questões urbanas de Florianópolis: um olhar sobre as demandas e as redes de iniciativas nos distritos”. Essa versão foi compartilhada e validada na

quinta oficina, em novembro de 2023. Neste encontro, os representantes elegeram articuladores em cada distrito responsáveis por validar, corrigir e aprofundar os resultados alcançados, tanto da cartografia quanto do diagnóstico em si. Essa validação foi socializada com o coletivo na sexta oficina (Figura 2), em fevereiro de 2024, o que constitui um espaço de trocas e aprendizagem mútua, a partir da validação do diagnóstico em nove distritos mobilizada pelos representantes do Fórum Ecoar.

Figura 2 – 6ª Oficina da Jornada sobre Questões Urbanas



Fonte: Acervo do Obisf (2023).

A etapa final da Jornada incluiu a construção da última versão do diagnóstico pela equipe do Obisf, de fevereiro a junho de 2024, incluindo, também, por meio de um Trabalho de Conclusão de Curso, o levantamento das ações de extensão das três Universidades Públicas da Cidade: Udesc, IFSC e UFSC e o seu cruzamento com as prioridades dos distritos. Em 13 de junho de 2024 a versão final do Relatório “Diagnóstico Participativo de Florianópolis: Olhares dos Distritos sobre a Cidade”<sup>5</sup> foi entregue aos representantes do Fórum Ecoar, e no dia 24 de junho de 2024 o Relatório foi publicizado em evento que reuniu os representantes da extensão das três universidades, além de pré-candidatos(as) à Prefeitura e à Câmara de Vereadores, que irão se apresentar nas eleições municipais. A seguir fazemos um recorte nesses resultados e apresentamos a análise da rede e das teias que compõem as arenas públicas das questões urbanas de Florianópolis.

<sup>5</sup> O relatório encontra-se disponível na plataforma do Observatório de Inovação Social de Florianópolis, na seção de resultados, disponível no link <https://www.observafloripa.com.br/reports#toppage>

## A ECOLOGIA POLÍTICA DA GOVERNANÇA URBANA EM FLORIANÓPOLIS

A cartografia realizada permitiu o reconhecimento da rede que compõe a arena pública das questões urbanas em Florianópolis, composta, majoritariamente (67%), por associações e coletivos informais, o que caracteriza sua inserção territorial e comunitária. Estas atuam, em sua maioria, no fortalecimento das comunidades, por meio da promoção de desenvolvimento local, empoderamento e participação cívica e sustentabilidade socioambiental.

A análise mais detalhada das interações entre os atores permitiu dar luz às diferentes territorialidades que constituem a cidade de Florianópolis e incidem sobre sua governança urbana, revelando múltiplas formas de ações coletivas, projetos, representações sobre a cidade que se quer construir e estratégias para incidir sobre a trajetória de desenvolvimento urbano. Tais territorialidades manifestam-se em “teias” ou “sistemas de ação” formados por um conjunto de atores coletivos – institucionalizados ou não – que estabelecem múltiplas interações entre si, mediadas por normas, pela subjetividade e/ou por relações de poder. A metáfora das “teias”, conforme demonstrado na Figura 3 pela representação gráfica da arena produzida pela plataforma do Observatório de Inovação Social de Florianópolis (Obisf), ocorre pelos diferentes graus de articulação e proximidade entre os atores mapeados, que se traduzem em modos bastante típicos e próximos de engajamento com a cidade, tendo cada teia uma narrativa singular de “projeto de cidade”, bem como estratégias e ações concretas para colocá-lo em prática.

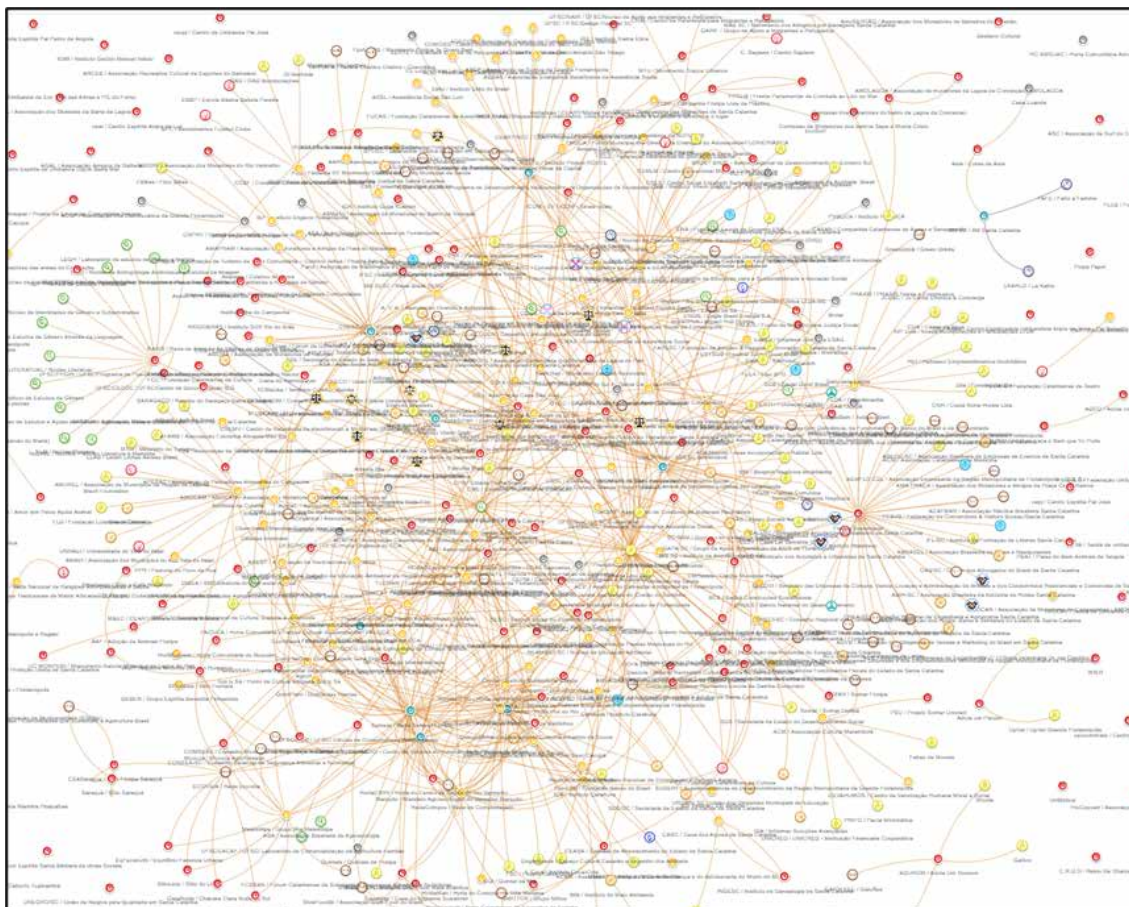
Com o aprofundamento da cartografia, ficaram mais evidentes nove teias: a da agricultura urbana, a das comunidades tradicionais e resistências, a ambientalista, a dos direitos dos animais, a da cultura e arte, a da assistência social, a empresarial, a da arquitetura e urbanismo e a das associações comunitárias – esta última na qual o Fórum Ecoar inscreve-se. Além disso, pode-se notar dinâmicas emergentes que estão também ligadas às questões urbanas, mas são menos expressivas na cartografia que foi feita até agora: a teia do esporte, da mobilidade e da segurança, além de um pequeno grupo de organizações que não estavam ligadas a nenhuma das 12 teias. A Tabela 1, a seguir, informa a quantidade de iniciativas de inovação social mapeadas por teia. Já a Figura 3 traz uma representação dessa rede de atores identificados, conforme explicitado no Observatório de Inovação Social de Florianópolis.

Tabela 1 – Quantidade de iniciativas da Arena Pública de Questões Urbanas de Florianópolis por teia

Teia	Quantidade de iniciativas
Teia das associações comunitárias	65
Teia da agricultura urbana	49
Teia das comunidades tradicionais e resistências	44
Teia ambientalista	41
Teia dos direitos dos animais	30
Teia da cultura e arte	28
Teia da assistência social	26
Teia do esporte	3
Teia da mobilidade urbana	3
Teia da segurança	3
Teia empresarial	2
Teia da arquitetura e urbanismo	1
Outras iniciativas	4
Total	299

Fonte: Elaborada pelos autores (2024).

Figura 3 – Rede da Arena Pública de Questões Urbanas de Florianópolis

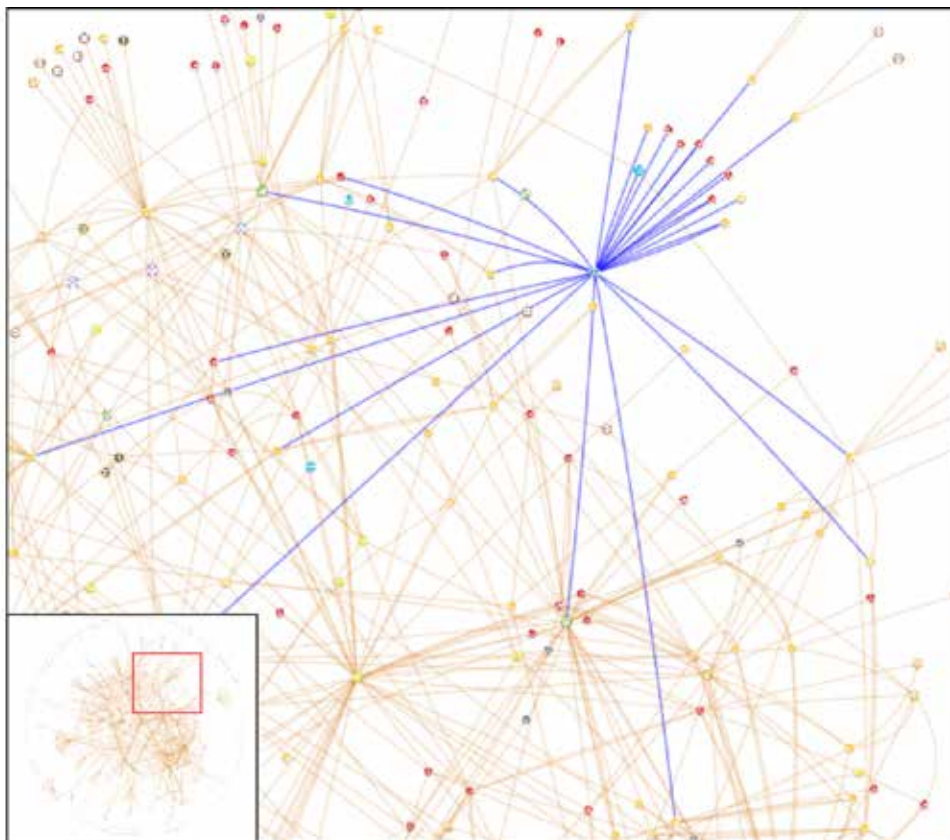


Fonte: Obisf (2024).

A teia das **associações comunitárias** com 65 iniciativas, que é representada graficamente pela Figura 4, reúne associações e coletivos de caráter local, com atuação nas comunidades, bairros e distritos da cidade de Florianópolis. Das 65 iniciativas, 46 responderam às informações sobre o ano de criação. Dessas, 54% têm data de fundação anterior aos anos 2000, o que denota um importante histórico de atuação para a construção da cidade. Esses atores trabalham diretamente com o desenvolvimento comunitário e urbano, destacando-se, ainda, a cultura da pesca, dos engenhos de farinha e da olaria tradicional. É uma teia com articulação descentralizada, com fóruns locais e distritais. Os atores que compõem essa teia estão profundamente engajados com as discussões da governança urbana, como no caso do Plano Diretor e da Política Municipal de Saneamento Básico.



Figura 4 – Representação gráfica da rede da teia das associações comunitárias



Fonte: Obisf (2024).

A sua incidência na esfera pública dá-se, principalmente, no que se refere às discussões acerca da governança urbana da cidade, seus instrumentos e dispositivos reguladores, por meio da mobilização da comunidade e busca de diálogo contínuo entre universidade, Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para a resolução dos problemas públicos. Nesse sentido, enfatiza-se a sua atuação mediante a participação ativa dos cidadãos e a realização do controle social, em Fóruns Municipais, Conferências, Associação de Moradores, Conselho Comunitário, Observatório Social, Câmara Municipal de Florianópolis e audiências públicas do Plano Diretor de Florianópolis. Também tem importante papel no resgate e conservação dos patrimônios histórico, culturais e naturais da ilha, com ações públicas de limpeza e conservação, promoção da saúde e defesa de direitos dos pescadores artesanais, zoneamento rural e urbano, sinalização de lugares de memória e desenvolvimento econômico local com iniciativas de turismo de base comunitária.

A análise dos processos de a mobilização de recursos e financiamento permite inferir que essas iniciativas experimentam respostas aos problemas locais, sobretudo a partir das próprias forças. Isso porque estas organizações não apresentam interações com atores de suporte de grande expressão, como ocorre em outras teias. Apenas 15% das iniciativas apontam para alguma forma de financiamento, e estas são atreladas a atores empresariais locais. Também são mencionados como atores de suporte algumas organizações da sociedade civil, como o Instituto Comunitário Grande Florianópolis, a Ação Social Arquidiocesana, o Movimento Nacional ODS

Santa Catarina e atores governamentais, como a Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes, a Prefeitura de Florianópolis, o Ministério Público do Trabalho em Santa Catarina e a Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis.

A teia da **agricultura urbana**, com 49 iniciativas, diz respeito a associações, coletivos e movimentos que promovem práticas agrícolas, como as hortas urbanas e outras ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional, à gestão comunitária de resíduos orgânicos, aos ciclos de produção e consumo, entre outras. Das iniciativas identificadas nesta teia, 40 informaram o ano de sua fundação. Dessas, 70% têm sua criação após o ano de 2010 e anterior ao ano de 2020, o que indica um recente fortalecimento deste movimento na cidade, conforme encontraram Manoel e Andion (2023).

As práticas e o movimento agroecológicos têm uma forte expressão nessa teia. Essas iniciativas têm se mobilizado continuamente para a criação de políticas públicas específicas voltadas para estas temáticas. Dentre as 49 iniciativas identificadas, 20 realizam algum tipo de ação de incidência na esfera pública, sobretudo controle social e *advocacy* em Conselhos, Comitês e Fóruns municipais, regionais e estaduais, como o Conselho Estadual do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a Comissão Estadual de Produção Orgânica, o Conselho Estadual do Desenvolvimento Rural, os Fóruns Estadual e Regional de Economia Solidária, o Comitê Estadual de Alternativas para a Cultura do Tabaco/DFMDA, o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea/SC), o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (Comseas/Florianópolis), o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE/SC), o Fórum Catarinense de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos e Transgênicos (FCCIAT), o Fórum de Políticas Públicas de Florianópolis (FPPF), entre outras. Além disso, ainda que não seja generalizado entre as iniciativas da teia, algumas realizam parcerias e recebem recursos do Legislativo e Executivo municipais, por meio de aporte direto de recursos, insumos para agricultura ou assessoria técnica para criação de hortas comunitárias e pátios de compostagem comunitária. Os componentes desta teia também participam de redes como a Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável, a Rede Temática da Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco, a Rede do Monte Cristo, a Rede Ecovida e a Rede Semear. Outro elemento interessante são as pontes construídas entre as ações de agricultura urbana e outras dinâmicas de defesa de direitos na cidade, como a da população em situação de rua, da segurança alimentar e nutricional e das culturas alimentares tradicionais da ilha, sobretudo das comunidades tradicionais de pescadores e indígenas.

No que se refere à mobilização de recursos, as iniciativas que apresentam algum tipo de financiamento representam apenas 15% da rede e incluem, principalmente, parcerias com o setor público e investimento social privado. Incluem-se aí a Prefeitura de Florianópolis, a Autarquia de Melhoramentos da Capital (Comcap), a Fundação Catarinense de Cultura, a Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis, atores empresariais, como a Latam Linhas Aéreas Brasil, o Instituto Coca-Cola, a Associação Comercial e Industrial de Florianópolis, Brazil Foundation, o Instituto de Inovação e Criatividade da Oi, atores governamentais, como a Fundação Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, entre outros. Para além desses, tem um papel fundamental no suporte a essa teia a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com diversos núcleos de pesquisa e extensão, como o Núcleo de Educação Ambiental (Neamb) e o Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (Cepagro).

A teia **ambientalista**, com 41 iniciativas, diz respeito a um conjunto de organizações e coletivos cuja atuação está voltada, sobretudo, para a conservação ambiental e a gestão de resíduos sólidos urbanos. Dentre as 25 iniciativas que informaram a sua data de fundação, destacam-se os anos de 2010 a 2020, com 44% das iniciativas e de maneira equilibrada, e as iniciativas criadas antes de 2000 e entre 2000 e 2010, com 24% e 28%. Uma das grandes preocupações das iniciativas dessa área é a crise climática e as suas consequências para a cidade, bem como a preservação e conservação dos bens comuns e a promoção do desenvolvimento sustentável. Dentre as 41 iniciativas, apenas 9 informaram ter incidência na esfera pública, o que demonstra uma atuação e formas de articulação mais locais e territorializadas nos bairros. Apesar disso, algumas iniciativas articulam-se com a Comcap, participam da Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental (Ciea/SC) e da Câmara Técnica de Educação Ambiental do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Comdema).

Em relação ao financiamento, apenas 24% das iniciativas apontam recebê-lo de atores de suporte. Dentre estes, destacam-se uma multiplicidade de atores públicos, privados e da sociedade civil de escala local a nacional, como o Banco Nacional do Desenvolvimento, a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (Fapescc), o Governo do Estado de Santa Catarina, a Prefeitura de Florianópolis, a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina, a Fundação Banco do Brasil, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, a Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis, o Serviço Social do Comércio – Florianópolis (Sesc), a União dos Dirigentes Municipais de Educação, a Universidade Federal de Santa Catarina, a Associação Catarinense de Empresas de Tecnologia, o Impact Hub Floripa, o Social Good Brasil, a Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis, entre outras. Merecem destaque nesta teia também as unidades de conservação municipais, estaduais e federais presentes no município, como o Parque Ecológico do Córrego Grande e a Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé.

A teia das **comunidades tradicionais e resistências**, com 44 iniciativas, trata de povos e comunidades que têm resistido a processos de segregação e invisibilização ao longo da trajetória histórica da cidade. Incluem-se entre essas iniciativas o Quilombo Vidal Martins e diversos terreiros de umbanda e candomblé, o Ponto de Cultura Indígena Goj ty Sá, a Ocupação Marielle Franco e iniciativas que trabalham com a população migrante presente na cidade. Para além da atuação nas comunidades e dos processos contínuos de combate ao racismo e à intolerância religiosa na sociedade, a incidência na esfera pública dessas iniciativas ocorre no Fórum das Religiões de Matriz Africana de Florianópolis e Região (FRMA) e na Rede Nacional de Religiões Afro-Brasileiras e Saúde (Renafro).

As quatro teias descritas até aqui – das associações comunitárias, da agricultura urbana, ambientalista e das comunidades tradicionais e resistências – representam um conjunto numeroso de iniciativas, 199 do total de 299 identificadas, e uma intensa inserção territorial pelos bairros e distritos da cidade. Aqui o território urbano é compreendido como um espaço e meio de vida e cuja governança deve passar por aquilo que pensam e fazem os distritos. Nesse sentido, essas teias articulam-se nos territórios e atuam nos espaços institucionais de participação, como as audiências públicas do Plano Diretor e o próprio Conselho da Cidade, de forma a garantir que o resultado de suas experimentações com a cidade sejam incorporadas às políticas e à governança públicas. Essa riqueza de conhecimento a respeito da cidade, seus problemas e

das possibilidades de solução, entretanto, é sistematicamente ignorada pela institucionalidade da governança urbana.

A teia da **cultura e arte**, com 28 iniciativas, trata-se de uma série de grupos, organizações e coletivos que representam as diversas expressões artísticas da cidade. Encontram-se nesse grupo as escolas de samba da capital, os maracatus e diversas batalhas de *Hip-Hop*. Além disso, destacam-se grupos folclóricos e de preservação de tradições de base luso-açoriana da cidade, como os grupos de rendeiras e de boi-de-mamão. Das iniciativas pertencentes à rede, 32% apontam que a sua incidência na esfera pública acontece por meio da participação e articulação no Conselho Municipal de Políticas Culturais, com destaque para o Setorial de *Hip-Hop* do próprio conselho e para a luta por editais de incentivo à cultura e à arte na cidade. Algumas iniciativas mencionaram possuir título de utilidade pública municipal e estadual e já terem firmado contratos com a Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes, a Fundação Catarinense de Cultura e o Programa de Promoção do Artesanato de Tradição Cultural do Ministério da Cultura. Para além dos contratos com os órgãos governamentais mencionados, as iniciativas que recebem suporte financeiro representam 39% da totalidade e informaram parcerias com atores como o Conselho Municipal de Política Cultural de Florianópolis, a Fundação Somar de Florianópolis, a Universidade do Estado de Santa Catarina, a Instituição Financeira Cooperativa (Unicred) e o Governo da Região Autónoma dos Açores, em Portugal.

A teia da **assistência social**, por sua vez, composta por 26 iniciativas, está ligada a um grupo de organizações da sociedade civil que trabalha, sobretudo, com desenvolvimento comunitário e que presta serviços no escopo das políticas públicas como as de Criança e Adolescente, Assistência Social, Educação e, em menor grau, Cultura e Arte. Nessa teia, destaca-se a incidência pública nos Conselhos Municipais como espaços de controle social das políticas públicas, realizada por 43% das iniciativas da teia. Dentre estes espaços estão o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), os Conselhos Municipal e Estadual de Assistência Social, o Conselho Municipal de Saúde, o Fórum de Políticas Públicas de Florianópolis e a participação em redes, como a Rede de Filantropia para a Justiça Social, o Comitê ODS Ilha e redes estratégicas para filantropia comunitária no Brasil e no Mundo.

No que se refere ao financiamento, 42% das iniciativas apontam para financiamento oriundo tanto da Prefeitura quanto do investimento social privado. Entre os principais financiadores estão a Prefeitura de Florianópolis, o Governo do Estado de Santa Catarina, a Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis e a Secretaria Municipal de Assistência Social. Entre os atores de suporte que realizam investimento social privado, estão Baesa Energética Barra Grande, Instituto de Inovação e Criatividade da Oi, a Asas Incorporações e Habitat Ltda., a Eletrosul, a Engie Brasil Energia S.A. e a Fundação Itaú Social. De forma minoritária, sua mobilização de recursos advém do projeto na Lei de Incentivo à Cultura, de campanhas para causas específicas e instituições religiosas, como a Paróquia Santíssima Trindade.

As teias da cultura e arte e da assistência social possuem formas de influência na governança urbana bastante próximas e distintas do grupo de quatro teias expostas anteriormente. Ainda que essas iniciativas construam respostas para os problemas públicos urbanos e tenham uma relação direta com as políticas públicas, sua atuação nas discussões da política urbana é pouco expressiva. Seu engajamento se dá sobretudo nos conselhos de política pública, pleiteando a melhoria da qualidade dos serviços e o aumento do volume e das oportunidades

de financiamento. Além disso, tais atores são frequentemente negligenciados nos processos de discussão da gestão urbana.

A teia **dos direitos dos animais**, por sua vez, com 30 iniciativas, diz respeito a uma dinâmica emergente nos últimos anos na cidade, que trabalha com o desenvolvimento comunitário, mas a partir da problemática do abandono e das violações de direitos aos animais, especialmente os domésticos. Trata-se, sobretudo, de ações coletivas e organizações de protetores de animais.

A teia **empresarial** conta com somente duas iniciativas e múltiplos atores de suporte; diz respeito a um conjunto de associações corporativas e sindicais, movimentos e organizações ligados aos setores empresariais que têm grande participação na economia da cidade. Destacam-se os setores da construção, serviços – sobretudo alimentação e turismo – e comércio e as suas associações empresariais. Essa teia, embora com menor número de atores, teve um papel de protagonismo na construção do Plano Diretor de Florianópolis, enxergando o mesmo enquanto um importante instrumento de modernização, crescimento e expansão da cidade, de maneira que sua incidência pública está fortemente atreladas a projetos com a Prefeitura de Florianópolis, como “Adote uma praça” e “Relatório de Indicadores de Florianópolis”. Outra teia com pouca expressão numérica, mas de grande relevância, é a teia da **arquitetura e urbanismo**, com somente uma iniciativa. As organizações a que essa iniciativas está ligada, como o Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina e o Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas de Santa Catarina, entretanto, têm um papel fundamental na governança e na política urbanas, especialmente por conta do caráter técnico – às vezes tecnicista – de seus instrumentos. Essa teia é formada sobretudo por “experts”, ou seja, profissionais com formação especializada em áreas como arquitetura e urbanismo e engenharias. Alguns desses técnicos estão articulados com o projeto de cidade representado pelas teias das associações comunitárias, da agricultura urbana, ambientalista e das comunidades tradicionais e de resistências. A maior parte dos atores desta teia, todavia, está comprometida com o projeto de cidade da teia empresarial, suportando tecnicamente os anseios de verticalização e expansão urbana, e tem acesso privilegiado à institucionalidade da governança urbana, especialmente as discussões do Plano Diretor.

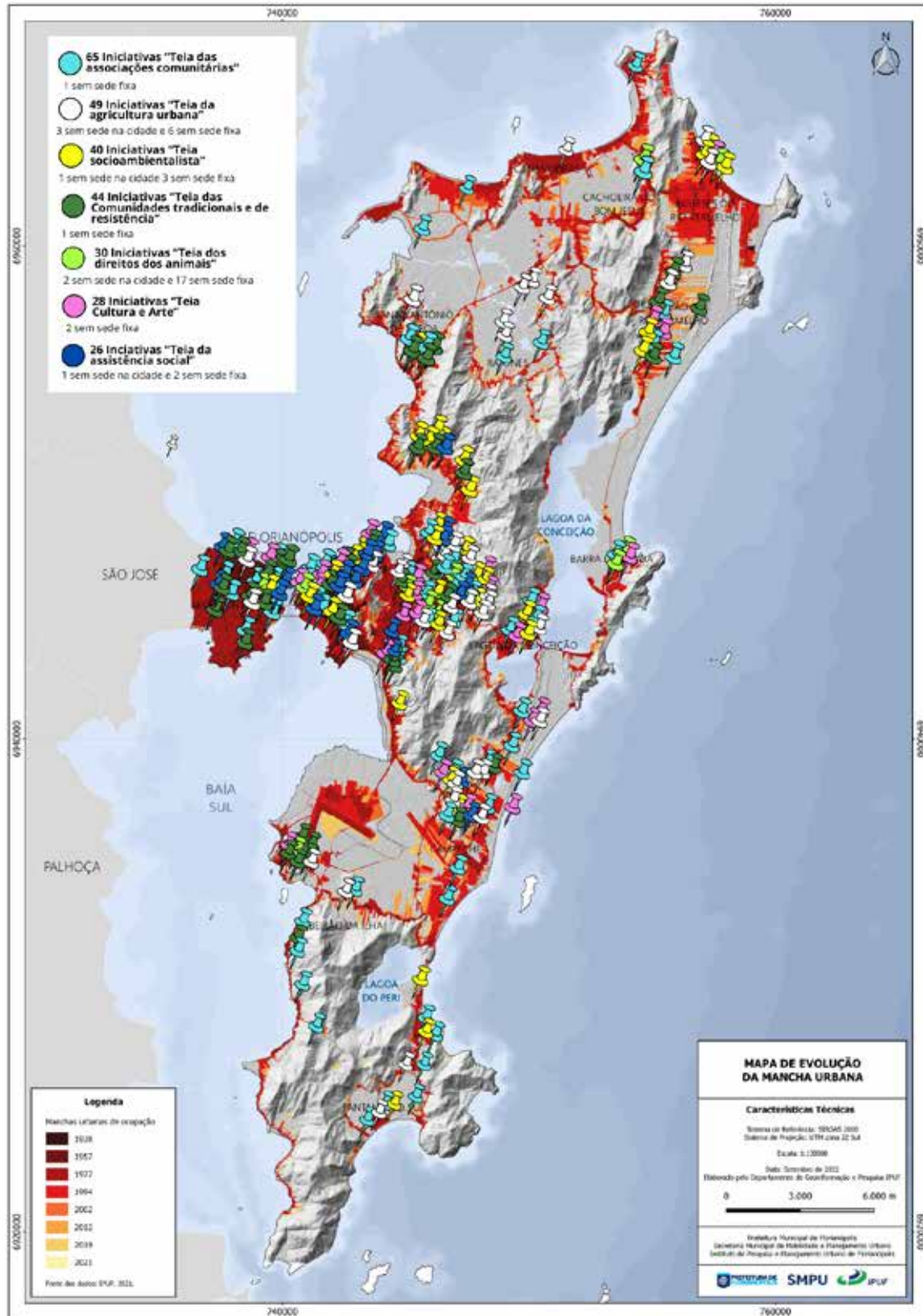
Essa constelação de atores heterogêneos em interação, com seus modos de ver e fazer a cidade, revelam a ecologia política que compõe a governança urbana da cidade de Florianópolis. Para além das teias em si, caracterizam essa ecologia política as interações entre essas teias e a forma como incidem na produção da governança urbana, especialmente em relação ao Plano Diretor de Florianópolis. Nesse sentido, algumas teias destacaram-se – e se enfrentaram – nas discussões de revisão do Plano Diretor, que ocorreram na cidade entre 2021 e 2023. De um lado associaram-se as teias das associações comunitárias e ambientalista, em favor de uma governança da cidade que produzisse mais justiça social e responsabilidade ecológica. Parte das preocupações dessas teias em associação incluem o combate à segregação socioespacial e à especulação imobiliária, o reconhecimento dos limites biogeofísicos da cidade, sobretudo da ilha, a preservação ambiental, o resguardo dos modos de vida dos povos e comunidades tradicionais da cidade e a adaptação da cidade às mudanças climáticas. É importante ressaltar que somente essas duas teias reúnem 106 das 299 iniciativas de inovação social identificadas. Para além disso, essas duas teias mobilizam diversos parceiros em outras teias, sobretudo a da agricultura urbana, das comunidades tradicionais e de resistências, da cultura e arte e parte da arquitetura e urbanismo, o que amplia a expressão desse projeto de cidade.

Do outro lado da disputa, criada no entorno do Plano Diretor, encontra-se, sobretudo, a teia empresarial. Apesar da pequena expressão numérica, essa forma de engajamento com a cidade encontra aliados com grande poder econômico e midiático, como os grandes empresários da cidade e a mídia tradicional, com seus editoriais, notícias e programas de televisão voltados à defesa desse projeto de cidade. Projeto este que gira em torno da expansão da cidade, da visão da própria cidade não como um lugar de vida, mas como um grande mercado, um grande investimento. Esse conjunto de atores têm acesso facilitado à institucionalidade da Política Urbana de Florianópolis e teve seu ponto de vista privilegiado na revisão do Plano Diretor em detrimento das outras diversas formas de viver a cidade. Tal constatação reforça os achados dos estudos que demonstram o processo de financeirização da terra urbana e o modo de governança da cidade de caráter neoliberal, voltado para o consenso, que dá pouco espaço ao conflito e privilegia a visão da cidade como uma mercadoria (Rolnik, 2019). Além disso, reforça a percepção do papel dos governos não como agentes de um processo de democratização da governança urbana, mas como fomentadores do chamado empreendedorismo e competitividade urbanos (Rolnik, 2012).

Destaca-se, por fim, que a pesquisa realizada demonstra a existência de uma série de experimentações democráticas (Ansell, 2012; Andion, 2023) que disputam e compõem a governança urbana não somente por meio do discurso ou nos espaços institucionais de participação. Essa ecologia política diversa e pujante não somente vê uma outra cidade possível, como a constrói em seu cotidiano. Nesse sentido, a governança urbana vai muito além da dimensão institucional e macro, que recebeu a preferência dos estudos, conforme constatado na revisão sistemática de literatura relatada anteriormente. As abordagens de governança urbana identificadas não perdem a sua importância: destacar o valor da democratização do planejamento e da gestão urbanos, enfatizando os espaços participativos, de um lado (Caldeira; Holston, 2015), e realizar a crítica do processo de neoliberalização e financeirização da governança urbana (Frey, 2007; Oliveira, 1999), de outro, são fundamentais. A abordagem proposta, fundada na experiência coletiva da cidade e em um olhar pluralista, entretanto, permite enxergar a processualidade da governança urbana: com o Estado, contra o Estado e para além do Estado; da mesma forma, em favor da neoliberalização, contra ou apesar dela.

Tal análise vem clarear a dimensão processual da governança urbana e das trajetórias de desenvolvimento urbano, mostrando que estes são fenômenos construídos coletivamente por um “artesanato político” de diversos atores que compõem o território construído da cidade (conforme Figura 5). Os atores não atuam de forma isolada, mas a partir de articulações negociadas nessas diferentes teias e espaços vivos que compõem a ecologia política da cidade, permeados por relações de poder e desigualdades socioespaciais. Estudar os processos de governança urbana sob essa ótica, portanto, pressupõe desvendar o funcionamento dessas teias e sua dinâmica de interface no território, identificando e interpretando as representações coletivas, as estratégias colocadas em prática pelos atores, os conflitos e os compromissos em jogo.

Figura 5 – Mapa do crescimento da mancha urbana da cidade de Florianópolis e disposição territorial das iniciativas das arenas de questões urbanas de Florianópolis



Fonte: Adaptado de Prefeitura de Florianópolis (2023).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo compreender a governança urbana a partir da ecologia política de atores mobilizados em torno das questões da cidade de Florianópolis. O estudo, fruto da articulação entre pesquisa-extensão-ensino, foi realizado por meio da experiência da “Jornada de Questões Urbanas”, uma ação que é parte do escopo do Observatório de Inovação Social de Florianópolis. A partir desse processo de colaboração universidade-comunidades, foi possível compreender a pluralidade de atores e das territorialidades que compõem a ecologia política da cidade. Essas se ilustram-se por diferentes teias com seus modos típicos de engajamento com a cidade, narrativas singulares de projeto de cidade e ações e estratégias concretas para o colocá-lo em prática.

Esta rede não é plana e as teias não têm o mesmo peso e incidência. De fato, ela é permeada de assimetrias e de desigualdades nas relações de poder. A análise sociespacial pragmatista empreendida permitiu identificar que, embora as iniciativas inseridas nas comunidades e bairros das cidades sejam mais numerosas e atuantes nas arenas públicas, essas ações são sistematicamente negligenciadas e invisibilizadas nos processos institucionalizados de desenvolvimento urbano.

Embora estejam, muitas vezes, nos mesmos bairros da cidade e atuam com os mesmos públicos, essas teias, às vezes, não se reconhecem entre si e nem são reconhecidas pelos “poderes instituídos”. A análise aqui empreendida demonstra uma diversidade da ecologia política do território que é frequentemente negligenciada, tanto na literatura quanto na prática da governança urbana, muitas vezes considerada uma área de expertise dos gestores públicos, urbanistas, engenheiros e afins.

Ancorados nos pragmatismos, exploramos como a cartografia e a etnografia de arenas públicas valoriza essa ecologia política dos territórios, centrando-se nas práticas e experiências coletivas e reconhecendo as redes que conformam o ecossistema de inovação social da cidade. Tal abordagem permite focalizar elementos da governança urbana não identificados nas outras abordagens feitas na literatura, com ênfase para a pluralidade de ações coletivas e suas interações que revelam teias urbanas. Tais teias permitiram-nos acessar diferentes formas de ver e agir sobre a cidade e seus projetos distintos, o que nos evidencia as relações de poder e as formas de acesso desigual à institucionalidade da política urbana.

A governança urbana pode ser vista, então, como a coordenação (sempre provisória) dessas diversas teias de atores em suas interações e transações com o meio, as quais produzem ações coletivas e efeitos sobre as questões da cidade. Embora inúmeras e plurais, essas teias, muitas vezes, tornam-se invisíveis nas concepções tradicionais de governança urbana, que se concentram, sobretudo, na dimensão institucional do fenômeno. Uma antropologia política que acompanhe os processos de “experimentação” da e para a cidade permite-nos não só identificar, mas seguir esses atores, suas teias e entrelaçamentos, fomentando tecituras que possam ser produtoras de uma cidade mais justa e sustentável.

Nesse sentido, as cartografias e as etnografias de arenas públicas, discutidas e exemplificadas neste estudo, mostram-se, ao mesmo tempo, como recursos analíticos e metodológicos para identificar e seguir os atores que performam a governança urbana. Pode ajudar também a compreender os conflitos urbanos, as controvérsias, os silenciamentos, bem como evidenciar processos de autoidentificação, engajamento, construção coletiva e respostas por meio das ações coletivas às demandas latentes dos territórios e sua interface com a ação pública.



Analisar a governança a partir de tal enfoque significa problematizar as concepções ideais de oposição ou parceria e a naturalização da separação entre Estado e sociedade civil. Isso implica, também, tratar da mesma forma o que impulsiona, reforça, promove e aquilo que impede, obstaculiza e dificulta o exercício democrático. Trata-se de entender a governança não a partir de seus adjetivos, mas como um substantivo, um processo construído, que é central para a reinvenção das cidades e dos territórios.

## AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem a FAPESC, a UDESC e ao CNPQ pelo financiamento a esta pesquisa.

## REFERÊNCIAS

- 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, jul. 2020.
- ANDION, C. L'Observatoire d'innovation sociale de Florianópolis, Santa Catarina, Brésil. Enqueter et experimenter au coeur de la vie civique. *Pragmata*, v. 4, p. 624-667, 2021.
- ANDION, C. Social Innovation, Experimentalism, and Public Governance: An Ethnographical Approach to Study Public Arenas in the City. *BAR – Brazilian Administration Review*, v. 20, n. 2, 2023.
- ANDION, C.; ALPERSTEDT, G. Democratic Experimentalism and Social Innovation. In: HOWALDT, J.; KALETKA, C. *Encyclopedia of Social Innovation*. Massachusetts: Elgar, 2023.
- ANDION, C. *et al.* Social innovation ecosystems and sustainability in cities: a study in Florianópolis, Brazil. *Environment, Development and Sustainability*, 2021.
- ANDION, C.; ALPERSTEDT, G. D.; GRAEFF, J. F. Ecosistema de inovação social, sustentabilidade e experimentação democrática: um estudo em Florianópolis. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 181-200, jan. 2020.
- ANDION, C.; MAGALHÃES, T. (Re)aproximando os pragmatismos da análise das políticas públicas. Experimentação e investigação pública em um cenário de crise democrática. *Sociedade e Estado*, v. 36, n. 2, p. 513-543, 2021.
- ANDION, C.; CHIMENTI, P. Contribuições da administração para pensar e agir sobre as cidades. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 28, n. 3, p. e240164, 11 jul. 2024.
- ANSELL, Chris. What is a democratic experiment. *Contemporary Pragmatism*, v. 9, n. 2, p. 123-140, 2012.
- BARBOSA, A. G. Planejamento urbano empresarialista em complexos imobiliários, residenciais e de serviços: a Reserva do Paiva em análise. *Cadernos Metrópole*, v. 18, n. 37, p. 785-802, set. 2016.
- BATTAUS, D. M. A.; OLIVEIRA, E. A. B. O direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira. *Lua Nova*, v. 97, p. 81-106, 2016.
- BECK, D. F.; FERASSO, M. Image of cities as tool for urban governance in Mercosur: contributions from urban and city branding. *ReMark – Revista Brasileira de Marketing*, v. 21, n. 1, p. 9-28, 31 jan. 2022.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. (dir.). *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*. Paris: Presses Universitaires de France, 2000.
- BENTO, S. C. *et al.* As novas diretrizes e a importância do planejamento urbano para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, v. 7, n. 3, p. 469-488, 9 set. 2018.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- BRASIL. Ministério do desenvolvimento, assistência social, família e combate à fome. *Consulta, seleção e extração de informações do cadastro único – CECAD*, 2023. Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/>. Acesso em: 23 ago. 2024.
- CALDEIRA, T.; HOLSTON, J. Participatory urban planning in Brazil. *Urban Studies*, v. 52, n. 11, p. 2.001-2.017, 2015.
- CARDOSO, S. L. C.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M.; VASCONCELLOS, A. M. DE A. Gestão ambiental de parques urbanos: o caso do Parque Ecológico do Município de Belém Gunnar Vingren. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 7, n. 1, p. 74-90, jan. 2015.

- CARRIÈRE, J. P. *As bases teóricas das estratégias de desenvolvimento local sustentável*. Material do Curso de Formação em Desenvolvimento Sustentável. UFPB/UFSC. 2004. Mimeo.
- CARVALHO, W. K. M. *et al.* Mudanças climáticas na metrópole paulista: uma análise de planos diretores e leis urbanísticas. *Ambiente Construído*, v. 20, n. 4, p. 143-156, dez. 2020.
- CEFAÏ, D. Públicos, problemas públicos, arenas públicas: o que nos ensina o pragmatismo (parte 1). *Novos Estudos – Cebrap*, [S. l.], v. 36, n. 1, p. 187-214, mar. 2017a.
- CEFAÏ, D. Públicos, problemas públicos, arenas públicas: o que nos ensina o pragmatismo (parte 2). *Novos Estudos – Cebrap*, [S. l.], v. 36, n. 2, p. 128-143, jul. 2017b.
- CLEMENTINO, M. DO L. M.; ALMEIDA, L. DE S. B. Construção técnico-política de governança metropolitana. *Cadernos Metrópole*, v. 17, n. 33, p. 201-224, maio 2015.
- COATES, R. Infrastructural events? Flood disaster, narratives and framing under hazardous urbanisation. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, v. 74, p. 10.2918, 1º maio 2022.
- COELHO, F. S. *et al.* O campo de públicas após a instituição das diretrizes curriculares nacionais (DCNs) de administração pública: trajetória e desafios correntes (2015-2020). *Administração: Ensino e Pesquisa*, [S. l.], v. 21, n. 3, p. 488-529, 2020.
- COELHO, K. S. *A resistência à nova proposta de Plano Diretor apresentada pela Prefeitura Municipal de Florianópolis: uma análise das práticas alternativas de organizar*. 2012. 358 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Florianópolis, 2012.
- CORRÊA, D. S. Novos rumos da teoria social a partir de três gestos da sociologia pragmática. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 36, n. 105, p. e3610505, 2021.
- CORRÊA, D. S. Do problema do social ao social como problema: elementos para uma leitura da sociologia pragmática francesa. *Revista de Ciências Sociais*, v. 40, n. 35-62, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/politicaetrabalho/article/view/18140>
- CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.
- COSTA, M. A. O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016. 361 p.
- CUNHA, L. F. *A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis*. 2013. 181 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Econômicas, Florianópolis, 2013.
- DE CARVALHO, C. M. *et al.* Participatory Geographic Information Systems (PGIS) to assess water, energy and food availability in a vulnerable community in Guarulhos (Brazil). *International Journal of Urban Sustainable Development*, v. 13, n. 3, p. 516-529, 2 set. 2021.
- DE JESUS, L. S. Gestão social e governança urbana: o caso do Portal da Amazônia, Belém-PA. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 6, n. 1, p. 27-34, 15 out. 2013.
- DERKS, S.; KOSTER, M.; OOSTERBAAN, M. Olympic Legacies. *City & Society*, v. 32, n. 1, p. 184-202, abr. 2020.
- DEWEY, J. *Experience and Nature*. Nova Iorque: Dover Publications, 2018.
- DEWEY, J. *La opinión pública y sus problemas*. Madrid: Ediciones Morata, 2004. 186 p.
- DIAS, V. M. *et al.* Grassroots mobilization in Brazil's urban Amazon: Global investments, persistent floods, and local resistance across political and legal arenas. *World Development*, v. 146, p. 105.572, out. 2021.
- DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Outubro: custo da cesta básica fica menor em 12 capitais. *Nota à imprensa*. 7 nov. 2023. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasic/2023/202310cestabasic.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2023.
- FERNANDES, R. A. S. *et al.* Urban governance in Latin America: Bibliometrics applied to the context of smart cities. *Transinformação*, v. 31, p. e190014, 11 nov. 2019.
- FIPE. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. *Índice FIPE Zap – Locação residencial: informe de dezembro de 2023*. São Paulo: Fipe, 2023. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/indices/fipezap/fipezap-202312-residencial-locacao.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.
- FLORIANÓPOLIS. *Lei Complementar Municipal nº 482*, de 17 de janeiro de 2014. Institui o Plano Diretor de Urbanismo do município de Florianópolis que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, o plano de uso e ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão.
- FLORIANÓPOLIS. *Lei Complementar Municipal nº 739*, de 4 de maio de 2023. Altera a lei complementar nº 482, de 2014 (Plano Diretor de Florianópolis) e consolida seu processo de revisão.
- FLORIANÓPOLIS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social – Semas. [Dados primários para Sinais Vitais], 2016.

- FREY, K. Governança urbana e participação pública. *RAC-Eletrônica*, v. 1, n. 1, 2007.
- FREY, K.; CZAJKOWSKI JR., S. O município e a segurança pública: o potencial da governança democrática urbana. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, RJ, v. 39, n. 2, p. 297 a 326, 2005.
- GOULART, S. *et al.* Articulações em rede e acontecimentos no território: subsídios teóricos para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 8, n. 3, p. 388-403, set. 2010.
- GUMUCHIAN, H. *et al.* *Les acteurs – ces oubliés du territoire*. Paris: Anthropos, 2003.
- HAINARD, F.; VERSCHUUR, C. Filling the Urban Policy Breach: Women’s Empowerment, Grass-Roots Organizations, and Urban Governance. *International Political Science Review*, v. 22, n. 1, p. 33-53, jan. 2001.
- HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume, 2005.
- HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*, São Paulo, n. 39, p. 48-64, 1996.
- HERNÁNDEZ-MEDINA, E. Social Inclusion through Participation: the Case of the Participatory Budget in São Paulo. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 34, n. 3, p. 512-532, set. 2010.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Brasileiro de 2022*.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estatísticas do Século XX*. Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-temas/populacao/3510-1971-a-1980.html>. Acesso em: 21 jun. 2024.
- ICOM. Instituto Comunitário Grande Florianópolis. *Sinais Vitais Florianópolis: criança e adolescente*. Instituto Comunitário da Grande. Florianópolis, Florianópolis, 2016.
- KOURY, A.; OLIVEIRA, B. A democracia e a questão urbana na constituinte brasileira (1987-1988). *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 13, 2021.
- KOWARICK, L. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2009.
- LATOUR, B. *Políticas da natureza: como associar as ciências à democracia*. São Paulo: Editora Unesp, 2019.
- MAGALHÃES, T. G.; ANDION, C.; ALPERSTEDT, G. Laboratórios vivos de inovação social e ação pública: um enfoque analítico e um caminho metodológico baseados no pragmatismo. *Cadernos Ebape*, v. 18, Edição especial, 2020.
- MAGALHÃES, T.; ANDION, C.; MANOEL, A. A. Collaborative Research, Public Inquiry, and Democratic experimentalism: Contributions and how to apply pragmatism to Social Innovation Studies. *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research*, v. 13, n. 51, 2022.
- MANOEL, A. A.; ANDION, C. Agricultura urbana, inovação social e governança: um estudo em Florianópolis. *Cadernos Metrópole*, v. 25, n. 57, p. 563-590, maio 2023.
- MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; GALINDO, E. P. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana. In: COSTA, M. A. (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016.
- MELO, E. O. D. Financeirização, governança urbana e poder empresarial nas cidades brasileiras. *Cadernos Metrópole*, v. 23, n. 50, p. 41-66, abr. 2021.
- MONT, O. *et al.* A decade of the sharing economy: Concepts, users, business and governance perspectives. *Journal of Cleaner Production*, v. 269, p. 122.215, out. 2020.
- MOVIMENTO POPULAR. Proposta Popular para o Plano Diretor. 2023. Disponível em: <https://planodiretor.libertar.org/s/planodiretorpopular/page/apresentacao>. Acesso em: 23 ago. 2024.
- OBISF. Observatório de Inovação Social de Florianópolis. *Diagnóstico participativo das questões urbanas de Florianópolis: um olhar sobre as demandas e as redes de iniciativas nos distritos de Florianópolis*. Florianópolis: Obisf, 2024.
- OLIVEIRA, C. M. de; LOPES, D.; SOUSA, I. C. N. de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 10, p. 322-334, 2018.
- OLIVEIRA, F. D. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F. D.; PAOLI, M. C. (ed.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 55-81.
- PCS. Programa Cidades Sustentáveis. *Mapa da desigualdade entre as capitais brasileiras*. New York, EUA: Fundação Ford, 2020.
- PEREIRA, E. M. Planejamento urbano em Florianópolis e cidade contemporânea. In: PEREIRA, E. M.; DIAS, L. C. D. (org.). *As cidades e a urbanização no Brasil: passado, presente e futuro*. Florianópolis: Insular, 2011.

- PILO, F. Negotiating networked infrastructural inequalities: Governance, electricity access, and space in Rio de Janeiro. *Environment and Planning C: Politics and Space*, v. 39, n. 2, p. 265-281, mar. 2021.
- POSTIGO, A. Accounting for Outcomes in Participatory Urban Governance through State-Civil-society Synergies. *Urban Studies*, v. 48, n. 9, p. 1.945-1.967, 2011.
- PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. Mapoteca Digital do Município. Florianópolis, 2023. Disponível em: <https://geoportal.pmf.sc.gov.br/downloads/mapoteca-digital-do-municipio>
- ROLNIK, R. Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da copa do mundo. In: RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L. F.; SILVA, M. L. P. (org.). *Leituras da cidade*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Anpur, 2012.
- ROLNIK, R. Estatuto da Cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. *Estatuto da cidade: novas perspectivas para a reforma urbana*. São Paulo: Pólis, 2001.
- ROLNIK, R. Paisagens para renda, paisagens para vida: disputas contemporâneas pelo território urbano. *Indisciplinar, [S. l.]*, v. 5, n. 1, p. 18-43, 2019.
- SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (org.). Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Ippur: UFRJ, 2011.
- SANTOS, M. *Por uma geografia nova*. São Paulo: Edusp, 2002.
- SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.
- SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. La trayectoria de la reforma urbana en Brasil. In: SUGRANYES, A.; MATHIVET, C. (ed.). *Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition, 2010.
- SIQUEIRA, M.; CHAVES, L.; GONÇALVES, A. O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis. *R. Bras. de Dir. Urbanístico*, v. 6, n. 11, p. 37-61, 2020.
- SØRBØE, C. M. Politics of Urban Transformation in Pre-Olympic Rio de Janeiro: Contentions and Confluences Between Citizen – and Market – centred Agendas. *Forum for Development Studies*, v. 48, n. 1, p. 129-152, 2 jan. 2021.
- SOUZA, M. L. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- SPINK, P. K.; BURGOS, F.; ALVES, M. A. (Org.). *Vulnerabilidade(s) e ação pública: concepções, casos e desafios*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2022.
- STOKER, G. Urban political science and the challenge of urban governance. In: PIERRE, J. (ed.). *Debating governance: authority, steering and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000. p. 91-109.
- SUGAI, M. I. *Segregação silenciosa: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conturbada de Florianópolis (1970-2000)*. Florianópolis: Editora da Ufsc, 2015.
- TAŞAN-KOK, T.; ATKINSON, R.; MARTINS, M. L. R. Hybrid contractual landscapes of governance: Generation of fragmented regimes of public accountability through urban regeneration. *Environment and Planning C: Politics and Space*, v. 39, n. 2, p. 371-392, mar. 2021.
- TENDLER, J. *Good Government in the Tropics*. Baltimore, Maryland, EUA: Johns Hopkins University Press, 1997.
- VEIGA, J. E. A dimensão rural do Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura, [S. l.]*, v. 12, n. 1, p. 71-94, 2004.
- WOLFF, S. Desenvolvimento local, empreendedorismo e “governança” urbana: onde está o trabalho nesse contexto? *Caderno CRH*, v. 27, n. 70, 3 set. 2014.

#### **Autor correspondente**

Carolina Andion

Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc).

Av. Me. Benvenuta, 2007 – Itacorubi – Florianópolis/SC, Brasil.

andion.esag@gmail.com

Este é um artigo de acesso aberto distribuído  
sob os termos da licença Creative Commons.

