




# **Ecosistema de Inovações Sociais de Petrópolis-RJ: contextualização e primeiras impressões da pesquisa**

*Social Innovation Ecosystem in Petrópolis-RJ: contextualization and first impressions of the research*

Gustavo Costa de Souza<sup>1</sup>   
Reginaldo Braga Silva Júnior<sup>2</sup>   
Gopala Miron de Assis<sup>3</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2025v10n1.69797

Recebido em: 30/03/2024  
Aprovado em: 03/02/2025

**Resumo:** Este artigo apresenta as primeiras impressões da pesquisa de campo do projeto "Cartografia do Ecosistema de Inovações Sociais de Petrópolis-RJ". Como primeiro produto da pesquisa, consideramos oportuno apresentar de maneira detalhada o seu marco teórico que parte de uma crítica à tradição dos estudos baseados na perspectiva da Análise Racional de Políticas Públicas, e aponta para as principais inspirações que guiam o trabalho, como a filosofia pragmatista de John Dewey, a Virada Argumentativa no estudo das Políticas Públicas, chegando aos estudos situados na realidade brasileira, como os realizados por Carolina Andion. Na sequência apresentamos uma contextualização sócio-histórica do município de Petrópolis, tratando de seu passado colonial e imperial no Brasil, o processo de industrialização e decadência da indústria têxtil e os esforços atuais de reorientação econômica com intuito de firmar-se como pólo científico-tecnológico do estado do Rio de Janeiro. Com base na metodologia elaborada por Andion, Alperstedt e Graeff (2020), a pesquisa de campo mapeou atores que apoiam e que implementam inovações sociais na cidade. São apresentados resultados preliminares a partir de 36 entrevistas realizadas

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – E-mail: gustavocosta@ippur.ufrj.br

<sup>2</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – E-mail: reginaldobraga.junior@gmail.com

<sup>3</sup> Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP/FGV) – E-mail: miron.gop@gmail.com

Agradecimento: Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), Edital Faperj PPE 07/2022, processo Sisfaperj n.º 282095, processo SEI-260003/016000/2021.

com estes atores onde são abordados os principais problemas públicos apontados pelos entrevistados, os dilemas da incidência nas políticas públicas municipais e os desafios da participação social.

**Palavras-chave:** Inovações sociais; políticas públicas; participação social; democracia.

**Abstract:** This article presents the first impressions of the field research for the project "Cartography of the Social Innovations Ecosystem in Petrópolis-RJ". As a first product of the research, we consider it appropriate to present in detail its theoretical framework, which starts from a critique of the tradition of studies based on the perspective of Rational Analysis of Public Policies, and points to the main inspirations that guide the work, such as John Dewey's pragmatist philosophy, the Argumentative Turn in the study of Public Policies, reaching studies located in the Brazilian reality, such as those carried out by Carolina Andion. Next, we present a socio-historical contextualization of the municipality of Petrópolis, dealing with its colonial and imperial past in Brazil, the process of industrialization and the decline of the textile industry and the current efforts to reorient the economy in order to establish itself as a scientific-technological hub in the state of Rio de Janeiro. Based on the methodology developed by Andion, Alperstedt and Graeff (2020), the field research mapped actors who support and implement social innovations in the city. Preliminary results are presented based on 36 interviews conducted with these actors, which address the main public problems pointed out by the interviewees, the dilemmas of influencing municipal public policies and the challenges of social participation.

**Keywords:** Social innovations; public policies; social participation; democracy.

## 1. INTRODUÇÃO

O estudo sobre a Inovação Social vem ganhando espaço no Brasil a partir dos trabalhos desenvolvidos por Andion e sua equipe à frente do Núcleo de Inovações Sociais na Esfera Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina (NISP/UDESC). No exterior, o Centre de Recherche sur les Innovations Sociales de l'Université du Québec à Montréal (CRISES/UQAM) acumula mais de 30 anos de pesquisas sobre o tema.

A partir destas referências, o presente trabalho apresenta a pesquisa sobre o Ecosistema de Inovações Sociais de Petrópolis-RJ. Viabilizada com apoio financeiro da FAPERJ, a pesquisa mobiliza uma rede de atores implicados com a questão da participação social nas políticas públicas da cidade, dentre os quais, universidades, organizações da sociedade civil, iniciativas privadas, coletivos e movimentos sociais.

Iniciada em agosto de 2023, a pesquisa se orienta a partir da seguinte questão de pesquisa: **Como se configura a rede de interações e transações dos atores sociais do Ecosistema de Inovações Sociais de Petrópolis-RJ?** Por se tratar de uma pesquisa em início de desenvolvimento, procuramos apresentar a base teórica sobre a qual nos apoiamos para fundamentar a pesquisa, descrita na parte que sucede esta introdução. Em seguida, oferecemos uma análise detalhada do contexto sócio-histórico do município de Petrópolis. Exploramos sua trajetória desde os períodos colonial e imperial no Brasil, destacando o desenvolvimento industrial que a cidade experimentou, especialmente no setor têxtil, até a fase de declínio dessa indústria. Além disso, discutimos as iniciativas contemporâneas que buscam redirecionar a economia local para além do turismo, com o objetivo de transformar Petrópolis em um centro de inovação tecnológica dentro do estado do Rio de Janeiro. Na terceira parte, situamos o contexto sócio-histórico do município e descrevemos os procedimentos metodológicos adotados, com base no trabalho pioneiro realizado pelo Observatório da Inovação Social de Florianópolis (Andion et al., 2020)<sup>4</sup>. Na quarta parte, apresentamos as impressões iniciais a partir de 36 entrevistas que foram realizadas com representantes de organizações da sociedade civil e de apoiadores de inovações sociais na cidade. Por fim, tecemos algumas considerações a respeito deste breve percurso de pesquisa e dos seus futuros desdobramentos.

## **2. INOVAÇÃO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

O estudo das Políticas Públicas, assim como as ciências sociais em geral, é marcado por forte influência do positivismo. Recentemente, no entanto, surgiram propostas analíticas que buscam superar este paradigma.

Nas diferentes correntes da Análise Racional as Políticas Públicas a ação governamental se expressa por meio dos registros oficiais da tomada de decisão tais como leis, atas, regulamentações e relatórios oficiais. O *locus* da

---

<sup>4</sup> O detalhamento da metodologia empregada nesta pesquisa está disponível no portal do Observatório da Inovação Social de Florianópolis: <https://observafloripa.com.br/methodology#cartography>

análise é o governo e o foco está nos resultados e em sua relação com o planejado/formulado. A avaliação é realizada a partir de uma análise pretensamente neutra e racional, sobretudo de caráter quantitativo que realiza cálculos com intenção de maximização da relação custo/benefício. Os problemas públicos são compreendidos como algo dado a priori, substanciados a partir de análises oficiais e estatísticas produzidas por órgãos tecnicamente especializados, centrados na eficiência, eficácia e efetividade das decisões e processos. Os atores centrais das políticas públicas são propriamente os atores governamentais e os técnicos e especialistas. A relação entre os atores assume feição instrumental, com ocasiões de barganhas. É regida por uma governança centrada no governo, hierarquizada num sentido top-down, governo → sociedade.

Conforme Souza e Rodrigues (2023), a elaboração de críticas interpretativistas às abordagens positivistas parte das proposições de Stone (1988) e Majone (1989). Stone (1988), destacando o papel das ideias e percepção dos atores, critica o racionalismo excessivo das abordagens tradicionais. Nesta perspectiva, a definição dos problemas públicos passa por um processo de representação, onde as subjetividades ficam expostas a partir de uma 'batalha pelas ideias': a definição dos problemas públicos envolve necessariamente a disputa entre os atores pelos conceitos, classificações e delimitações sobre as ideias (Stone, 1988). Majone (1989), em sintonia, reivindica que "as políticas públicas são feitas de linguagem" e destaca o papel da argumentação e da persuasão, carregadas de crenças e valores, no processo das políticas (Majone, 1989), evidenciando os limites das abordagens fundadas na racionalidade instrumental que focalizam a decisão.

Posteriormente, os trabalhos de Baumgartner e Jones (1993), Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e Kingdon (2003) colocam as ideias no cerne da análise, destacando a interação de valores, normas, crenças e diferentes formas de conhecimento. No entanto, segundo Capella (2016), tais modelos teóricos ainda não chegaram ao ponto de precisar o conceito de ideias para a análise de políticas públicas, sendo o aprofundamento deste conceito uma questão teórica fundamental.

Estas abordagens constituem a análise interpretativista das políticas públicas ou *Interpretive Policy Analysis*. Tais abordagens críticas e interpretativas da pesquisa de políticas públicas concentram-se na compreensão das políticas e dos processos de políticas a partir das lentes interpretativas e dos significados situados nos contextos sócio-históricos e da construção social da subjetividade humana nestes processos. Essas abordagens enfatizam como as políticas públicas são moldadas por práticas comunicativas, sustentadas por poderes e valores hegemônicos, e são impulsionadas por um objetivo mais amplo de promover a democracia, a justiça social e a sustentabilidade. Essas abordagens formam a pedra angular da pesquisa crítica em políticas públicas, desafiando as estruturas positivistas e cientificistas que ainda dominam grande parte dos estudos neste campo.

Faria (2003) faz um inventário das abordagens que privilegiam os aspectos cognitivos em detrimento do enfoque dedicado às decisões e à tecnicização dos processos de formulação e gestão das políticas. Em sua análise, a vertente pós-positivista defende o primado das idéias e a centralidade do discurso, da argumentação e da interpretação (Faria, 2003, p. 23). As principais vertentes analíticas jogam luz ao papel dos atores no processo das políticas públicas, destacando a análise das redes de políticas públicas (*policy networks*), das comunidades epistêmicas, das coalizões de defesa (*advocacy coalitions*), dos processos de difusão e transferência de políticas públicas, os estudos sobre a aprendizagem em políticas públicas (*policy learning*), vertentes estas que destacam o papel das ideias e do conhecimento no processo de produção de políticas. No entanto, sua análise destaca também a influência de autores estrangeiros e o impacto residual na análise de políticas públicas no Brasil até o início do século XXI.

A inflexão trazida pela análise baseada nas ideias, propiciou uma 'Guinada Argumentativa' nos estudos de análise de políticas públicas, principalmente a partir dos trabalhos de Fischer e Forester (1993), atualizados por Fischer e Gottweis (2012). Tal guinada se caracteriza pela crítica à objetividade, ao caráter estritamente técnico do analista de políticas públicas e

ao cientificismo que constituiu a tradição da área a partir do enfoque positivista pretensamente neutro axiologicamente.

A Virada Argumentativa nas Políticas Públicas (Fischer & Forester, 1993) buscou reorientar a análise das políticas públicas para além do enfoque sobre a decisão racional e o cálculo utilitário das consequências. Abordagens puramente tecnicistas e empiristas cedem lugar a análises que buscam compreender as pressuposições que informam e os processos comunicativos que mediam a formulação e a implementação das políticas públicas. Assim, os processos de interação social envolvidos na construção e execução de soluções para os problemas públicos são focalizados.

Influenciada pelo trabalho seminal de Berger e Luckmann (1967), a Análise Interpretativista de Políticas Públicas (AIPPs), parte de um reconhecimento auto-reflexivo do ‘mundo’ como um artifício humano, fruto da ‘construção social da realidade’. Tal reconhecimento pode provocar uma ‘desfamiliarização’ ou ‘desnaturalização’ de categorias convencionais, tipificações e procedimentos que de outra maneira seriam simplesmente tomados como verdadeiros *per se*. Assim, a investigação interpretativista coloca um desafio às elites políticas na sociedade contemporânea ao desmitificar as pressuposições aceitas como naturalmente válidas, naturalizadas (*taken for granted*).

Nesta abordagem os objetivos de aprimorar tanto o conhecimento prático quanto a democracia, estão conectados pelo foco na ideia de democratizar a pesquisa em políticas públicas (Fischer & Forester, 1993; Fischer & Gottweis, 2012). De acordo com Fischer et al. (2015), democratizar a investigação não é suficiente para democratizar a sociedade e a governança por si só, mas possui um importante componente de democratização genuína, pois auxilia o desenvolvimento de capacidades cognitivas e deliberativas entre cidadãos e instituições. Assim, a agenda dos estudos críticos em políticas públicas colocada a partir da virada argumentativa é tanto influenciada quanto solidária aos movimentos sociais com agendas que apoiam a democratização (Fischer et al., 2015).

A virada argumentativa enfatiza a investigação das práticas comunicativas de argumentação e de discurso, incluindo as coalizões discursivas. Assim, vemos os esforços no sentido de formular e empregar meios de encorajar o debate, a deliberação e a participação também na investigação de políticas públicas (Souza e Rodrigues, 2023). Esta renovada abordagem interpretativista ressalta a importância da compreensão contextual, do conhecimento ordinário (no sentido de comum), das narrativas e dos discursos, das expressões emocionais e das práticas comunicativas em geral. A compreensão sobre as políticas públicas desloca-se do domínio exclusivo dos especialistas, que Fischer vai classificar como 'expertocracia', passando a enfatizar mais ainda fundamentalmente o domínio dos cidadãos e das organizações da sociedade civil (Fischer et al., 2015).

A crítica ao positivismo abriu espaço para incluir trabalhos teóricos e empíricos sobre análise de discurso, deliberação, democracia deliberativa, conselhos cidadãos, construção de consenso, governança participativa, políticas de expertise, bem como análise política participativa e planejamento colaborativo, formas locais e tácitas de conhecimento, métodos interpretativos e etnográficos, dentre outras abordagens interpretativistas (Fischer et al., 2015). A emergência das abordagens focalizadas nas questões raciais e feministas também trouxeram grandes contributos para estas linhas de investigação que privilegiam os processos de comunicação e de argumentação, particularmente na utilização, mobilização e acesso às práticas comunicativas envolvidas na interpretação e na práxis de formulação e análise das políticas públicas.

O debate sobre as abordagens positivistas e pós-positivistas em relação às políticas públicas nos parece coadunar com a discussão sobre as Inovações Sociais, uma vez que esta se propõe a adotar uma perspectiva pragmatista que coloca os próprios atores sociais envolvidos com problemas públicos, com suas interpretações, concepções e entendimentos distintos, no centro da análise.

Influenciados pelo pragmatismo de Dewey (1927; 1938) a análise da ação pública passa a dar destaque à noção de experiência e experimentação.

Estes conceitos estão no cerne da discussão sobre Inovações Sociais. Andion e Magalhães (2021) sistematizam as contribuições do pragmatismo para a análise das políticas públicas e suas distinções em relação à análise interpretativista. Para as autoras, no pragmatismo a noção de ação pública é mais abrangente do que a de política pública, no que tange à resposta aos problemas públicos, pois envolve um processo de experimentação, de codificação e codomínio das situações problemáticas; o locus de análise não é tão somente o governo ou as organizações envolvidas nas políticas públicas, mas envolve consideras, além disso, as arenas públicas, as articulações negociadas e as redes de atores. Enquanto a análise interpretativa considera mais o processo e o caráter político das políticas públicas, o pragmatismo busca compreender as experiências e a política enquanto estão ocorrendo a partir dos múltiplos enquadramentos, engajamentos e visões dos atores situados nos respectivos contextos. A compreensão dos problemas públicos não envolve apenas múltiplas dimensões e interpretações, mas também se refere às percepções compartilhadas nos processos de codificação e de codomínio de situações percebidas como problemáticas que provocam a mobilização de diversos atores que passam a agir coletivamente nas arenas públicas. Assim, não se trata tão somente de considerar diferentes interpretações e discursos num processo de governança participativa, como a análise interpretativista se propõe a fazer, mas de uma governança colaborativa e experimentalista (Andion & Magalhães, 2021).

Magalhães, Andion e Alperstedt (2020) propõem investigar os processos de experimentação democrática nas ações públicas como um caminho para entender a relação entre as democracias e os processos de inovação social, isto é, como os diversos “públicos” se engajam em processos para enfrentar os problemas públicos e reinventar o instituído. As experimentações sociais no enfrentamento dos problemas públicos são, assim, entendidos como laboratórios vivos de inovação social. A investigação pública, portanto, é a resposta que as pessoas dão diante dos problemas públicos, as quais se materializam na forma de inquietações, interrogações, investigações, experimentações, discussões em torno dos problemas a fim de defini-los,

determinar suas causas, seus efeitos e atribuir responsabilidades. O “experimentalismo democrático”, ampara-se na investigação pública, com vistas a buscar compreender as políticas públicas e sua governança no sentido de construir vias para torná-las mais reflexivas, efetivas, democráticas e situadas.

A forma de resolução dos problemas públicos é entendida a partir dos conceitos como governança colaborativa e de experimentalismo democrático. Em torno da busca por soluções para esses problemas, as pessoas se associam, organizam-se, tomam a palavra, testemunham, avaliam, argumentam, criticam, deliberam e interpelam a opinião e os poderes públicos. A dinâmica coletiva permite, então, emergir ao mesmo tempo novas agendas de políticas públicas e também novos públicos, além de propiciar a publicização e o reconhecimento das questões públicas de modo mais abrangente (Andion & Magalhães, 2021).

Aqui destaca-se o aspecto simbólico subjacente ao propósito comum compartilhado pela comunidade. As interações e transações ocorrem de fato e a interdependência dos atores é o que produz os efeitos resultantes, mas tais interações e os resultados que produzem são mediadas por processos comunicacionais que mobilizam símbolos. A participação nas atividades produz não apenas efeitos, mas também sentidos. Tais resultados, para que sejam compartilhados, têm como pré-requisito a comunicação. As atividades e os resultados promovidos somente podem ser vistos, considerados, compreendidos, julgados e regulados por meio de seus sinais e símbolos. O que se compartilha, portanto, por meio de processos comunicacionais são os significados dos resultados. A experiência entendida sob a abordagem pragmatista influenciada por Dewey é, assim, uma experiência estética, tal como Stone e Majone reivindicaram, fundando as bases para a análise interpretativa e pragmatista das políticas públicas.

Os problemas e os bens públicos são, então, entendidos como materiais primordiais dos processos de problematização, ativação e manutenção da esfera pública. São estes materiais que dão vida a arenas de políticas públicas, as quais, juntas, resultam na esfera pública. Os atores sociais atuam em

defesa do interesse público no contexto de uma específica arena de políticas públicas (Cefaï, 2017a; 2017b). As arenas públicas se configuram além dos dispositivos institucionais, técnicos ou jurídicos da ação pública e dos espaços de posições estruturadas. São lugares de confrontação, combate, disputas, mas também de construção de acordos e realização de performances que promovem efeitos na ação pública (Andion & Magalhães, 2021).

Os repertórios de experiência estabelecem um contato ativo e direto dos indivíduos com determinadas situações, uma vez que tais situações os mobilizam e permitem que eles identifiquem o caráter intervencionista de suas ações e, desse modo, eles desenvolvem atividades para co-produzir um sentido situado (Cefaï, 2009), onde os indivíduos possuem significância em seus contextos de atuação. Logo, os atores se deparam com situações nas quais experimentam uma realidade diretamente vinculada às suas formas de se engajar e intervir e, dessa maneira, dotam de significados as suas próprias ações.

A ação pública, portanto, é compreendida como o conjunto de respostas aos problemas públicos que estão além da política pública, tal como ela é convencionalmente compreendida como uma ação racional do governo pelos canais institucionais formais. A ação pública passa a ser entendida como estes processos de experimentação, codefinição e codomínio das situações problemáticas. O lócus de investigação deixa de ser o Governo e vai além da diversidade os atores em si mesmos, passando a se interessar pelas arenas públicas (Cefaï, 2017), articulações negociadas e redes, sobretudo no que concerne às dinâmicas de interação que ocorrem nestes espaços (Andion & Magalhães, 2021).

O que se busca compreender, enfim, são as políticas públicas como experiências carregadas de sentido, estéticas, enquanto elas estão sendo feitas e acontecem e os múltiplos enquadramentos, engajamentos, implicações e visões dos atores. Os problemas públicos são interpretados a partir das percepções compartilhadas diante das situações percebidas como problemáticas que provocam a mobilização de diversos atores que passam a agir coletivamente nas arenas públicas. Interessa compreender as múltiplas

formas de relações, caracterizadas por processos de cooperação, competição e coopetição entre a multiplicidade de atores, interesses e formas de engajamento articuladas em experiências sensíveis e cognoscíveis aos atores engajados na produção de sentido nos processos participativos.

### **3. METODOLOGIA DE PESQUISA**

O percurso metodológico desta pesquisa segue os procedimentos adotados e descritos no estudo de Andion, Alperstedt e Graeff (2020), desenvolvido em Florianópolis-SC. Replicamos em Petrópolis-RJ a metodologia proposta pelas autoras, seguindo a estratégia de criar e disponibilizar publicamente uma plataforma digital colaborativa denominada Observatório de Inovação Social de Petrópolis (Obisp)<sup>5</sup>.

Na perspectiva destas autoras, a metodologia da pesquisa privilegia: i) uma perspectiva multiescalar e multidisciplinar, pois envolve atores de múltiplas esferas (governamental, empresarial e da sociedade civil) e de diversos segmentos ou causas (educação, saúde, meio ambiente, criança e adolescente, entre outros); ii) uma análise longitudinal e socioespacial, por meio do georreferenciamento e o acompanhamento longitudinal de diferentes “experimentações democráticas” na cidade; e iii) uma abordagem colaborativa e promotora de aprendizagem experiencial, criando espaços (oficinas, simpósios e espaços de diálogos) em cada uma das etapas para que os atores construam suas próprias explicações e teorias, valorizando e estimulando processos de investigação pública (Andion et al., 2020).

Quatro são as etapas do caminho metodológico de Andion et al. (2020): 1) Inscrição territorial e institucional do EIS; 2) Cartografia do Ecossistema de inovações sociais da cidade; 3) Acompanhamento das arenas públicas e das práticas de inovação social; e 4) inter-relacionamento das escalas. No atual estágio da pesquisa, empregamos apenas as etapas 1 e 2 da metodologia, as quais são descritas preliminarmente na sequência, com destaque para a inscrição territorial e alguns apontamentos iniciais a partir das entrevistas realizadas.

---

<sup>5</sup> <http://www.observapetropolis.com.br>

Segundo as autoras, a cartografia e a observação das experiências dos EIS se coloca como uma via para compreender como se produzem as dinâmicas de experimentação democrática ou de investigação pública nas arenas públicas. Isto é, como os diferentes públicos se engajam, interpretam, discutem, publicizam e/ou promovem soluções para os problemas públicos que enfrentam (Andion et al., 2020). Para tanto, foram utilizadas duas categorias para classificação das organizações entrevistadas: 1) iniciativas de inovação social, que são aquelas que propriamente se engajam em processos de investigação pública e experimentações democráticas no enfrentamento aos problemas públicos da cidade; e 2) atores de suporte, que são aquelas organizações que apoiam de alguma forma as iniciativas de IS, por meio de atividades de formação, pesquisa e extensão, financiamento, apoio técnico, articulação, promoção de diálogos, reflexões, troca de informações, incubação, aceleração e certificação e atividades relacionadas.

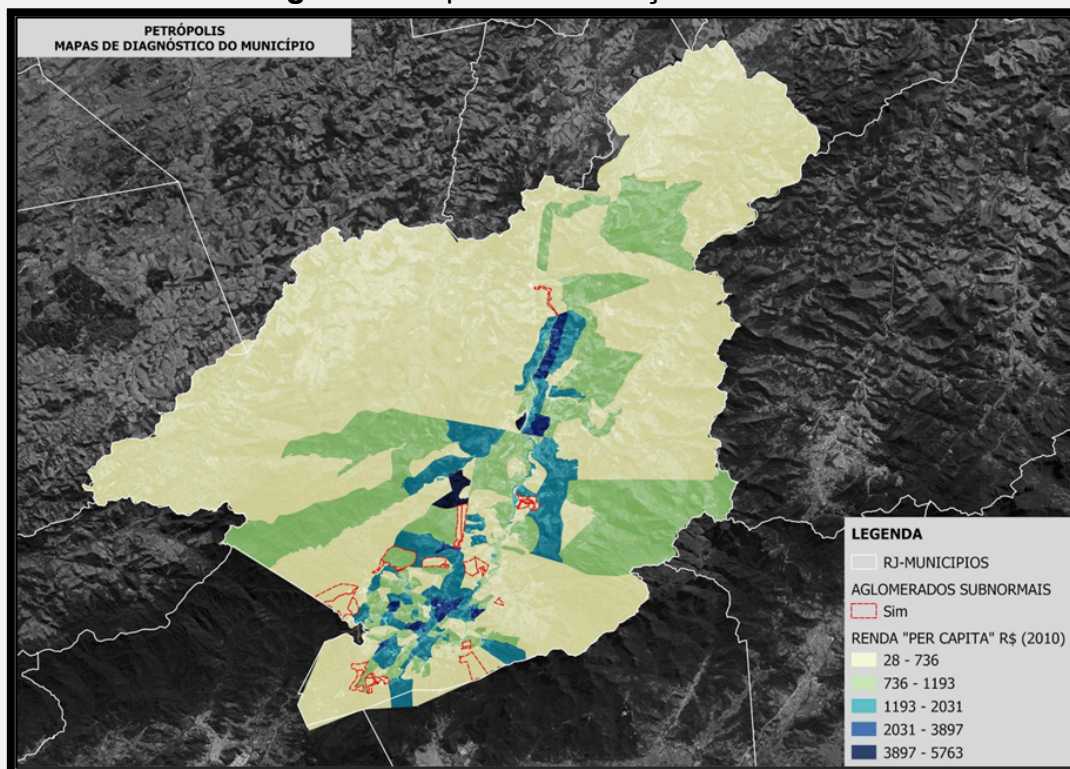
### *3.1. O contexto sócio-histórico para identificação dos Problemas Públicos*

O contexto histórico sobre o qual Petrópolis se formou e se expandiu aponta para especificidades de sua conformação urbana ao longo do tempo. Drach et al. (2020) destacam a evolução urbana da cidade, como seu traçado inicial elaborado a partir do Palácio Imperial (centro histórico) e, sobretudo, como as classes e os grupos sociais foram condicionados a ocupar o lugar a partir de uma espacialização específica e pré-determinada pelo plano urbanístico. Este plano garantia os assentamentos mais próximos ao Palácio àqueles grupos sociais que o imperador tinha mais interesse em conviver, sendo, desta forma, as áreas mais distantes destinadas às pessoas com pouco ou nenhuma inserção entre os núcleos sociais da nobreza.

Assim como diversas cidades brasileiras, apenas um núcleo inicial da formação urbana de Petrópolis atendeu a um plano urbanístico. Posteriormente, o espaço urbano no município se expandiu de forma espontânea ou sem um instrumento de planejamento global. A partir da análise de alguns mapas, é possível perceber como certos fenômenos sociais se relacionam com o padrão urbanístico que caracteriza a cidade.

A Figura 1 mostra como a maioria dos setores censitários de renda média mais elevada está reunida na região central da cidade, ainda que haja outros aglomerados urbanos com essa mesma característica mais afastados do centro de Petrópolis. As áreas rurais do município são, predominantemente, ocupadas pelas faixas de menor renda, o que permeia algumas áreas da região central também.

**Figura 1:** Mapa de distribuição de renda



A análise da distribuição racial da cidade (Figuras 2 e 3) aponta para uma sobreposição, em grande parte, das áreas mais ricas e centrais com as áreas mais brancas de Petrópolis. Ao passo que os setores censitários de maioria negra predominam nas “franjas” do centro urbanisticamente consolidado da cidade. Outro fenômeno possível de observar nesses mapas são as áreas classificadas pelo IBGE no Censo de 2010 como “Aglomerados Subnormais”, renomeados, para o Censo 2022, como “Favelas e Comunidades Urbanas”.

Figura 2: Mapa de distribuição de pessoas brancas

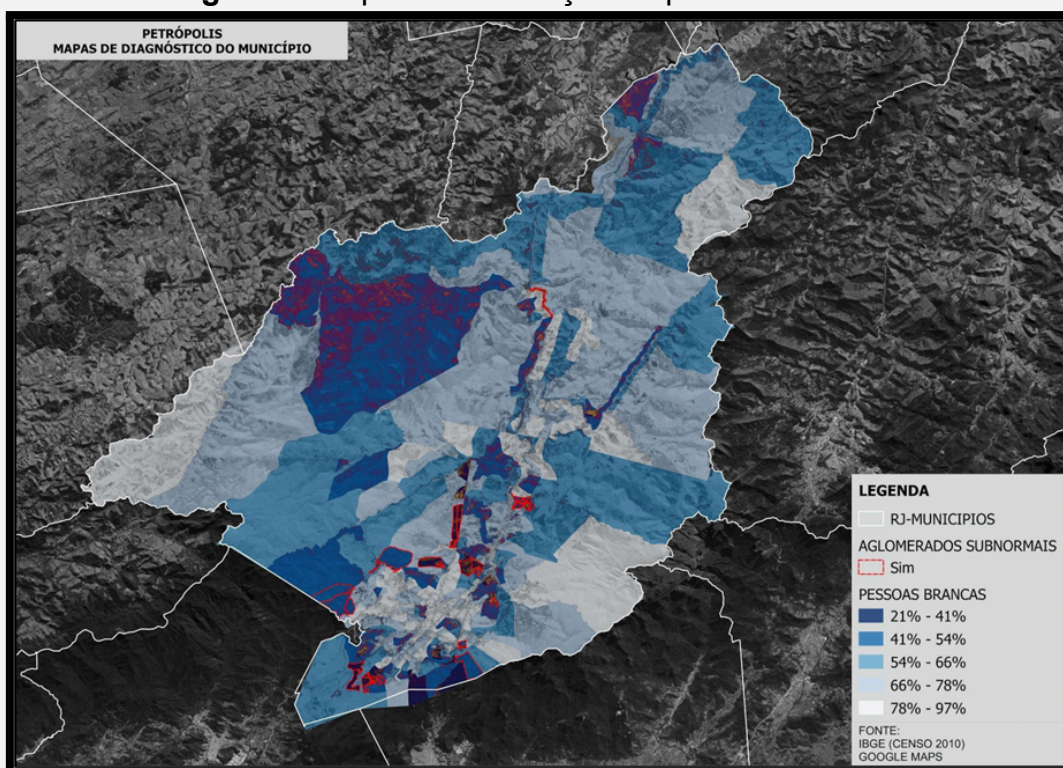
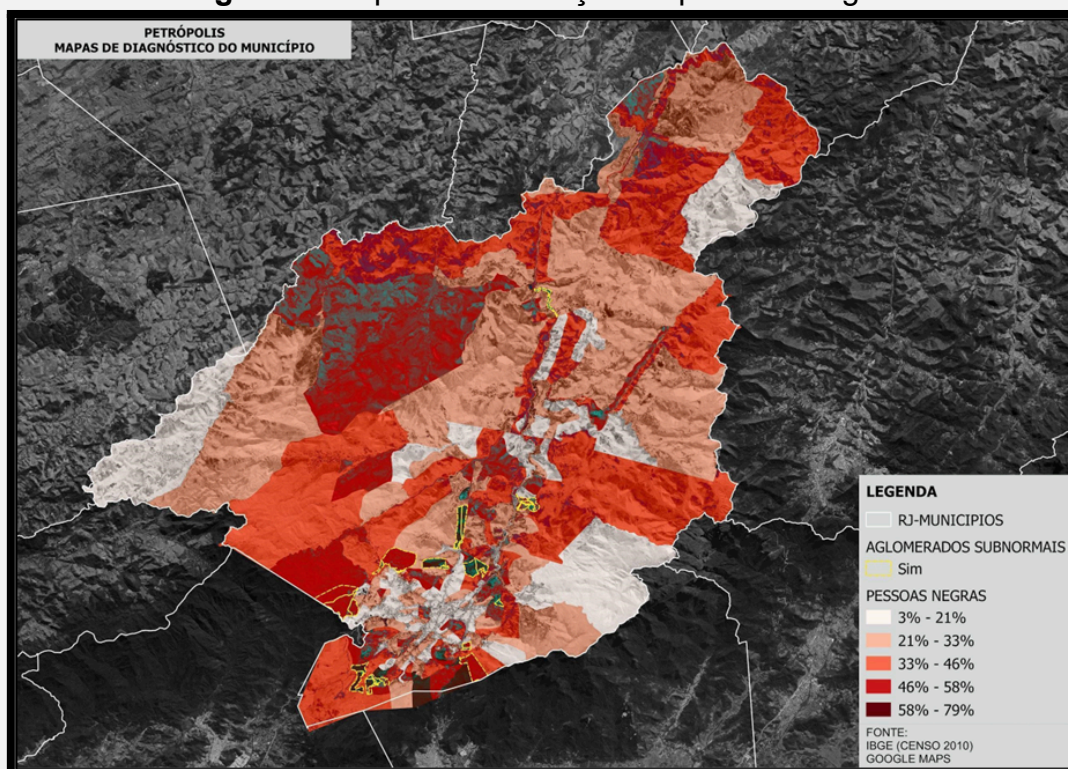
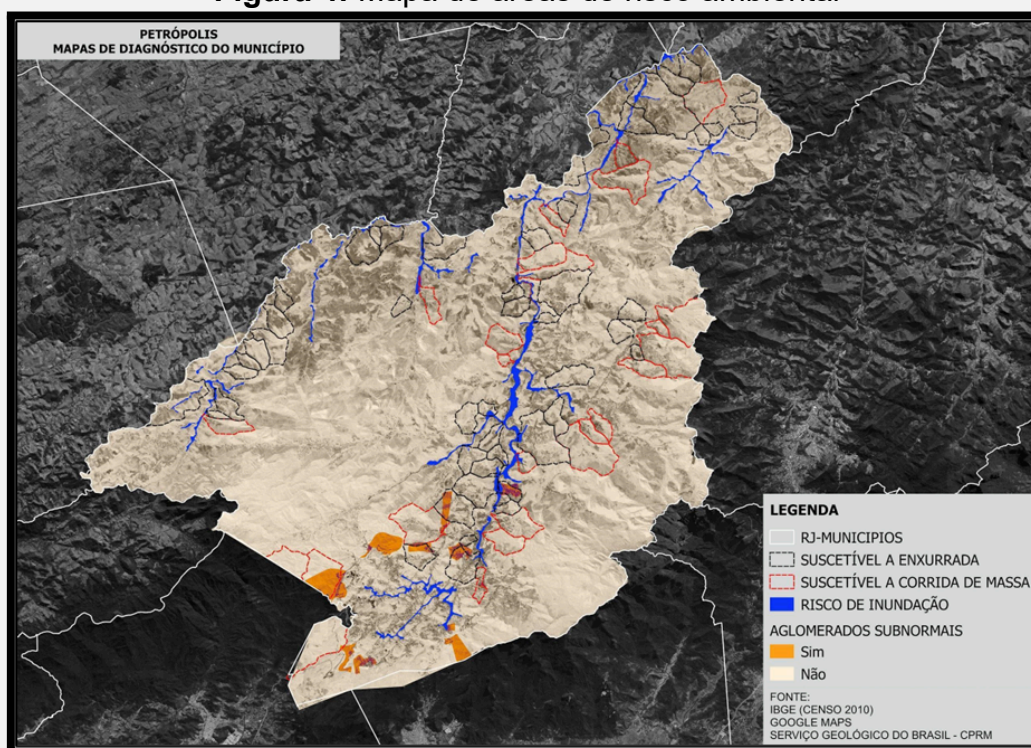


Figura 3: Mapa de distribuição de pessoas negras



Estas áreas são caracterizadas, entre outros aspectos, pela precariedade urbanística e/ou pela insegurança da posse do solo urbano. Percebe-se que setores de favelas e comunidades urbanas predominam nas áreas de maioria negra, de renda média mais baixa e mais afastadas do centro histórico da cidade, marcado pela presença de uma maioria branca. As áreas consideradas de risco ambiental (Figura 4), ainda que não estejam localizadas exclusivamente nestas áreas, ocorrem, em muitos casos, nas favelas e suas imediações.

**Figura 4:** Mapa de áreas de risco ambiental



Estas leituras espaciais apontam para as formas de ocupação e apropriação da cidade em sua desigualdade, como indicam as formas de acesso às infraestruturas urbanas e ambientais. As condições de moradia, mobilidade, estabilização de encostas ou saneamento, entre outros, são fatores urbano-ambientais determinantes para o enfrentamento dos riscos que recaem sobre a cidade.

A diversidade de problemas públicos observados a partir das iniciativas de inovação social mapeadas pela pesquisa estão em constante diálogo com o contexto urbano e ambiental que caracteriza a formação social petropolitana.

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 10, n. 1, jan/jun. 2025, pp. 170-201.**

Ainda que algumas causas não se orientem diretamente para as especificidades destas questões, são atravessadas por elas. Isto é um fator determinante para a formulação de respostas aos problemas públicos enfrentados por cada iniciativa de inovação social. Portanto, são questões que fundamentam também, a construção analítica e metodológica desta pesquisa.

A partir do levantamento e mapeamento de dados secundários, foi definido um grupo preliminar de potenciais Problemas Públicos – questões que afetam um grande contingente populacional que sejam ordem pública – que atingem a cidade, bem como do conjunto inicial de Atores de Suporte – instituições, agências, órgãos do estado, organizações da sociedade civil que oferecem algum tipo de suporte às Inovações Sociais no enfrentamento a algum Problema Público.

Uma vez identificados os Problemas Públicos, foi iniciada uma busca por Atores de Suporte que visam enfrentar alguns desses problemas, entendendo quais Inovações Sociais estes atores prestam apoio e se inserem na rede de interações e transações do Ecosistema de Inovações Sociais de Petrópolis.

### *3.2. Trabalho de Campo, busca ativa e bases de dados*

O trabalho de campo iniciou com a realização de entrevistas com organizações que prestavam apoio para iniciativas de inovação social. Além de identificar e conhecer esses atores, as entrevistas buscaram alcançar outros atores importantes que ainda não haviam sido mapeados preliminarmente. Foram 10 Atores de Suporte entrevistados e os mesmos fizeram um total de 194 recomendações de organizações (entre outros atores de suporte parceiros, Inovações Sociais que apoiam, e outras recomendações que não possuem vínculos com a instituição entrevistada).

Em seguida, iniciou-se os preparativos para trabalho de campo com as Iniciativas que realizam inovações sociais. Entre a organização dos materiais já coletados e a elaboração do questionário para o campo com as Inovações Sociais, foram pensadas formas alternativas de contactar as iniciativas, tendo em vista que o agendamento e contato com as organizações se mostrou uma das maiores dificuldades do projeto na fase anterior.

Para tal, foi elaborado um questionário reduzido no formato de pré-cadastro para as iniciativas que se interessavam em fazer parte da Cartografia do Ecossistema de Inovação Social de Petrópolis poderem elas mesmas se cadastrarem. A divulgação do formulário se deu sobre duas vias principais. A primeira foi desenvolvida em parceria com o Instituto Philippe Guédon – IPG. Este instituto organizou um release para a imprensa local, originando dessa forma uma matéria no jornal Diário de Petrópolis e em outras mídias.

A segunda via se deu através da criação de um perfil na rede social Instagram para o projeto de pesquisa chamado “EIS Petrópolis”. Com o intuito de contactar as iniciativas de forma alternativa e mais eficaz, o perfil se consolidou enquanto uma forma mais dinâmica de agendamento de entrevistas. Além disso, o processo de elaboração da pesquisa passou a ser compartilhado na rede social, criando vínculo entre os pesquisadores e inovações que passaram a entender de maneira empírica o projeto e desejar fazer parte da pesquisa. Foram entrevistadas um total de 25 iniciativas de Inovação Social. Estas recomendaram um total de 215 organizações a serem investigadas pelo projeto.

A partir de duas técnicas de pesquisa distintas e complementares, a pesquisa busca organizar os primeiros dados com o objetivo de responder a seguinte pergunta de pesquisa: “Como se configura a rede de interações e transações dos atores sociais do Ecossistema de Inovações Sociais de Petrópolis-RJ?”. A primeira técnica de pesquisa foi a “Bola de Neve” e a segunda foi a extração de dados secundários a partir de bases disponibilizadas pela plataforma Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) disponibilizada pelo IPEA.

A primeira técnica de pesquisa, a “Bola de Neve” – sistema de indicações capaz de identificar uma rede de interações organizações do Ecossistema de Inovações Sociais – obteve um total de 409 indicações. Do total, 215 provenientes das entrevistas com IS e 194 com Atores de Suporte. Nessas indicações haviam 113 organizações citadas mais de uma vez. As mais citadas foram: Instituto Todos Juntos, Ninguém Sozinho (11 indicações); Rede

Bonfim Mais Verde (6 indicações); Coletivo Denegrindo, CUFA, Maracutaia e SOS Serra (5 indicações); ACIPE, AUÁ Hostel, Projeto Araras, Serratec e UMAS (4 indicações). Logo, ao remover as duplicidades, foi encontrado um total de 296 indicações de organizações.

Num primeiro momento, 94 iniciativas foram contactadas. Destas, 25 foram entrevistadas e as outras 69 organizações não retornaram o contato ou não foi possível compatibilizar datas para entrevista e aguardam um novo contato - a taxa de conversão para entrevistas é de 26,6%.

A segunda técnica de pesquisa consistiu em identificar as iniciativas a partir dos bancos de dados do IPEA, disponíveis na plataforma Mapa das OCSs. Foi realizada uma análise das inúmeras bases, com temas e variáveis distintas, para identificar aquelas que atendiam às demandas da pesquisa. Apesar do grande volume de informações existente nessas bases, não foi possível, neste primeiro momento da pesquisa, utilizar a maior parte dessas informações, devido à necessidade de compatibilizar os dados primários e secundários. Ou seja, as informações colhidas a partir das bases de dados do IPEA deveriam convergir com aquelas obtidas a partir das entrevistas realizadas com as iniciativas de inovação sociais, para que haja coesão no conjunto final de informações sobre essas organizações.

Com isso, a base do IPEA funciona apenas como ponto de partida, da qual são utilizados apenas os dados cadastrais básicos para identificar e localizar essas organizações: nome, endereço, telefone, e-mail, redes sociais e tipo de atividade. A partir dessas informações essenciais, é realizada a identificação e um primeiro contato com a iniciativa, com o objetivo de agendar uma entrevista. A realização da entrevista é fundamental para garantir a coleta das mesmas informações colhidas com as iniciativas mapeadas a partir do método “bola de neve”. Dessa forma, a base do IPEA foi fundamental para ampliar nosso raio de identificação e mapeamento das organizações para além das indicações oriundas das entrevistas. De todo modo, a necessidade de aplicação do questionário se mantém.

Nos bancos de dados do IPEA foram identificadas um total de 1.387 organizações da sociedade civil sediadas no município de Petrópolis. Foi

estabelecido como um primeiro recorte aquelas cujo tipo de atividade estava classificado como “direitos sociais” e, com isso, obteve-se um quantitativo de 461 organizações. A partir deste recorte, foi verificado que 49 organizações não convergiam com o objeto da pesquisa. Em seguida, dentre as organizações restantes no recorte estabelecido, foram selecionadas 57 iniciativas como prioridade para contatar (mapeadas), preferencialmente, via redes sociais. Destas 38 não tiveram suas redes sociais localizadas, 15 iniciativas já foram contatadas e estão em processo de agendamento de entrevista e 4 ainda não foram contatadas. Após essa etapa, uma nova seleção de prioridades será realizada para iniciar um novo ciclo de contato com as iniciativas.

A partir desse levantamento, a pesquisa encontra três desafios: 1) Aumentar a taxa de conversão de contatos com as organizações em entrevistas; 2) Conseguir informações básicas das iniciativas já identificadas, como endereço e telefone de contato com a finalidade de que estejam classificadas como “mapeadas”; 3) Conseguir estabelecer um critério rigoroso para consolidar a classificação entre Atores de Suporte e Inovações Sociais.

Tendo em vista que há um grande número de iniciativas identificadas na coleta de dados primários e uma baixa taxa de conversão de entrevistas, um caminho alternativo é buscar remota pelos dados básicos dessas organizações enquanto uma forma de conseguir mapeá-las para avançar com a Cartografia do Ecosistema de Inovação Social. Tal alternativa é capaz de formar um cadastro base das iniciativas de inovação existentes no município. Com isso, algumas análises já são possíveis de serem feitas ou aprofundadas, considerando a expansão do número de atores que compõem a rede dessas organizações, possibilitando mais leituras das conexões que caracterizam esse ecossistema.

## 4. RESULTADOS E ANÁLISES PRELIMINARES

### 4.1. Os atores de suporte

Foram realizadas 11 entrevistas com atores de suporte à inovação social. A análise do perfil dos atores de suporte entrevistados aponta para algumas dinâmicas interessantes. Têm-se uma relativa diversidade tanto em relação aos setores de atuação desses atores quanto às causas das iniciativas apoiadas por eles. Como tipo de organização, há uma predominância do poder público e de organizações sem fins lucrativos. Porém, também é possível observar a presença de instituições de ensino e pesquisa, além de associações e coletivos informais. Isto denota que a capacidade de organização e articulação para o desenvolvimento desse tipo de suporte não está apenas no âmbito das instituições tradicionais do Estado, nas três esferas de governo e nos três poderes.

**Figura 5:** Síntese das informações principais dos Atores de Suporte

Nome da Organização	Bairro	Ano de Início	Tipo de Organização	Escala de Abrangência	Forma principal de atuação no suporte	Público alvo (mais frequente)
Centro de Defesa de Direitos Humanos de Petrópolis	Centro	1979	Organização sem fins lucrativos	Nacional	Formação	Comunidades
Serratec - Parque tecnológico da região serrana	Quitandinha	2019	ICT - Instituição de Ciência e Tecnologia// Associação// Organização sem fins lucrativos	Regional	Formação	Empresa privada, Redes (Suporte)
Escola Superior de Design Industrial - Universidade do Estado do Rio de Janeiro	Centro	2016	Ensino Público	Internacional	Programa Universitário	Alunos em formação e suas relações com a cidade

**Costa de Souza et al. *Ecosistema de Inovações Sociais de Petrópolis-RJ: contextualização e primeiras impressões da pesquisa.***

Instituto Phelipe Guedon de Gestão Participativa	Quitandinha	2013	Organização sem fins lucrativos	Local	Articulação	Outros atores de suporte
Coordenadora de Promoção da Igualdade Racial	Centro	2011	Poder Público	Local	Aceleração, Apoio técnico, Articulação, Comunic. e diálogo, Financiamento, Formação, Programa Governamental	Associações, Coletivos informais, Cooperativas, Empreendedor pessoa física, Empresa com missão social, Movimentos Sociais
FAMPE – Federação das Associações de Moradores de Petrópolis	Floresta	-	Associação / Movimento Social	Local	Apoio Técnico	Moradores da comunidade
Secretaria Municipal de Proteção e Defesa Civil	Morin	2021	Poder Público	Local	Formação, Rede	Coletivos informais
Coletiva Feminista Popular	Centro	2013	Coletivo Informal, Poder Público	Regional	Articulação, Comunic. e diálogo, Formação, Promoção de políticas públicas	Associações, Coletivos informais, Movimentos Sociais
Instituto Municipal de Cultura de Petrópolis	Centro	2021	Poder Público	Local	Programa Governamental	Empreendedor pessoa física
Habitares Comuns - Projeto de Extensão ESDI/UERJ Campus Petrópolis	Centro	2020	Projeto de Extensão	Regional	Programa Universitário	Associações
Centro Universitário Arthur Sá Earp Neto UNIFASE	Centro	1967	Universidade	Nacional	Formação	Coletivos informais, Redes (Suporte), Suporte a rede pública

Outra característica importante desse conjunto de organizações é a diversidade temporal. Existem desde instituições com atuação muito recente, a

partir do ano de 2021, como instituições que iniciaram suas atividades nas décadas de 1960, 1970 e 1980. Percebe-se, com isso, que as formas de suporte e mobilização mais duradouras não impedem que surjam novas articulações para tratar de problemas públicos antigos ou de temáticas sociais relativamente recentes. Estas instituições prestam uma gama variada de formas de suporte à inovação social, que inclui formação, apoio técnico, articulação, comunicação e diálogo, além de programas de governo e extensões universitárias. Estes achados iniciais coadunam com a categorização de atores de suporte proposto por Andion, Alperstedt e Graeff (2020).

As organizações que atuam como atores de suporte têm uma abrangência de predominância regional, ainda que estabeleçam relações multiescalares por diversos fatores. Há atores de suporte ligados à estrutura organizacional de universidades públicas e privadas de abrangência nacional, em alguns casos. Há também organizações vinculadas a centros de tecnologia que abrigam empresas multinacionais, além do contato constante com uma rede de organizações de referência para determinada causa apoiada. Dessa forma, se configura uma teia de diálogos e articulações que extrapolam a escala regional de atuação direta dessas organizações.

Como tipos de organizações, há, majoritariamente, atores de suporte da sociedade civil e do poder público municipal. Porém, é importante destacar que, da mesma forma como ocorre com a escala de abrangência, nesse quesito também se estabelecem relações complexas. Com isso, organizações da sociedade civil constroem articulações e parcerias com instituições do poder executivo, legislativo e judiciário, além de aproximações com o setor empresarial. Por outro lado, os atores de suporte vinculados às universidades, como projetos de pesquisa e extensão, estabelecem ações conjuntas com movimentos sociais, coletivos populares e outras esferas da sociedade civil organizada. Instrumentos de financiamento, como os editais de fomento, em alguns casos, são a ponte entre as diversas esferas estatais e não estatais das organizações que atuam no suporte às iniciativas de inovação social.

Na maior parte dos casos, essas organizações de suporte estão localizadas no centro da cidade e apoiam um conjunto diversificado de iniciativas, formado por associações, coletivos formais e informais, comunidades, moradores, empresas privadas, entre outros. É importante ressaltar que a localização aqui citada se refere ao local apontado como sede da organização. Majoritariamente, a abrangência das ações de cada organização não tem uma relação direta com o bairro ou região da cidade na qual as respectivas sedes estão localizadas. Essa questão varia de acordo com as causas que recebem apoio, além do público alvo e dos problemas enfrentados por cada iniciativa que é apoiada por determinada organização.

Estas instituições prestam uma gama variada de formas de suporte à inovação social, que inclui formação, apoio técnico, articulação, comunicação e diálogo, além de programas de governo e extensões universitárias. O suporte financeiro direto está presente, mas não é a principal forma de apoio entre os atores entrevistados. Na maioria dos casos, o suporte ofertado não se restringe à uma única forma de apoio. Os atores buscam apoiar as iniciativas a partir de suas demandas e carências na ação técnica, política e social, considerando sempre as limitações de cada organização na prestação dessas atividades de suporte.

#### *4.2. As iniciativas de inovação social*

As 25 entrevistas com as inovações sociais geraram algumas análises preliminares interessantes, em especial sobre o tipo de organização, a causa em que atua e a localização na cidade. A maior parte das Inovações Sociais entrevistadas se identificam enquanto “Empresa com Missão Social e Ambiental” ou como “Coletivo Informal” e “Organização sem fins lucrativos”. Este aspecto reforça a relevância dos setores não estatais no enfrentamento e determinação das pautas relacionadas aos problemas públicos da cidade.

No questionário as iniciativas puderam indicar até três causas principais, ainda que outras causas complementares pudessem ser citadas. “Conservação e preservação ambiental” foi a causa mais citada, além de “Educação”, “Cultura e Arte”, “Ativismo, Mobilização Política e Voluntariado” e “Desenvolvimento

Comunitário”. A partir da diversidade de causas, é possível observar uma grande variedade de temas abordados pelas organizações entrevistadas, ainda que haja algumas temáticas de maior ocorrência.

Em relação à localização, os bairros Centro e Correias possuem a maior quantidade de Inovações Sociais identificadas até o momento. Quissamã, Itaipava, Valparaíso, Posse, Mosela, Contorno, Araras/ Vale das Videiras, Pedro do Rio, Vincenzo Rivetti, Vale das Videiras e Cascatinha possuem uma Inovação Social já entrevistada.

É importante ressaltar que, em alguns casos, temas e causas se misturam na compreensão de um problema público sob a ótica de uma iniciativa, o que é determinante para as formas de mobilização e ação dessas organizações. Isto demonstra como as classificações, utilizadas na pesquisa como recursos metodológicos, não podem ser tomadas como características estáticas e estanques sobre as iniciativas.

Da mesma forma, outra característica observada nas entrevistas com Atores de Suporte e Inovações Sociais é que uma organização por vezes pode ser classificada pelos seus pares como Inovação Social e por outras como Ator de Suporte. Realizar esse processo de reclassificação ou de multiclassificação pode ser um desafio, mas se mostra necessário para que hajam leituras aprofundadas e complexas sobre os papéis de cada agente na constituição da rede de inovações no município de Petrópolis. É fundamental que seja possível perceber como o intercâmbio de posições se dá nessa teia de articulações, diálogos e ações que caracterizam de maneira específica esse ecossistema de iniciativas de inovação social.

As questões urbanas e ambientais podem ser apontadas como centrais no conjunto de causas que mobilizam as iniciativas de inovação social de Petrópolis. De certa forma, há uma forte relação entre essas pautas e o contexto sócio-histórico de formação da cidade, debatido anteriormente. As problemáticas urbanas, ambientais e climáticas, nas formas como impactam o município, evidenciam a dimensão espacial das desigualdades que atravessam a sociedade Petropolitana. Portanto, determinam, também, as formas como esta cidade é disputada.

Nesse contexto, um problema muito objetivo, como o aumento do preço da passagem de ônibus, pode ser o fato que faz surgir uma nova iniciativa de inovação social, cuja pauta inicial é se posicionar contra o aumento da passagem e as justificativas apresentadas para isso, o que envolve apontar as deficiências de infraestrutura de transporte na cidade. Desse enfrentamento inicial, surge a ideia de pautar as melhorias relacionadas à mobilidade urbana, frequentemente acionadas como fatores justificativos de novos aumentos. No desenvolvimento e ampliação de suas causas, esta iniciativa vai capilarizando, também, suas formas de ação política, pautando conquistas de melhorias no sistema de transporte, atuando, por exemplo, na mobilização da população para que esta ocupe o Conselho Municipal de Transporte.

Há outras iniciativas que voltadas para o enfrentamento de problemas públicos urbano, denunciando um padrão de mobilidade urbana centrada no automóvel individual, a ausência de adaptação do espaço urbano para a crise climática, a necessidade de mapear área com risco de inundação, os níveis de permeabilidade do solo, e os dispositivos de retenção de águas fluviais.

Essas iniciativas compreendem que estão contribuindo para o fomento de um modelo de mobilidade urbana sustentável, com a priorização de modais de transporte ativo e coletivo, a eficiência no uso do espaço e como mobilizadores desse processo de demanda do sistema de decisão na esfera pública. Buscam um modelo de política pública que tenha a população com atuação mais ativa na tomada de decisão e nas diversas formas de cobrança do poder público.

A falta de moradia digna para as famílias vítimas das tragédias socioambientais em Petrópolis é outra causa diretamente relacionada às problemáticas urbanas e ambientais que caracterizam a cidade. Segundo apontado nas entrevistas, são mais de 30 mil famílias em áreas de risco, demandando cerca de 3.500 unidades habitacionais para famílias que estão vivendo com aluguel social. Para isso, fazem cobranças e travam diálogos com o poder público e destacam a importância dos representantes conhecerem as lideranças desses movimentos.

A problemática ambiental na cidade de Petrópolis também é pensada a partir de sua inserção na escala regional dessa temática. As análises das entrevistas destacam a necessidade de uma visão integrada da crise socioambiental atual e apontam críticas a leituras cartesianas em educação ambiental. Enfatizam os rios que nascem na região serrana e, em alguns casos, especificamente no Parque Nacional da Serra dos Órgãos, e que desaguam poluídos na Baía de Guanabara. Denunciam a poluição química, dos resíduos sólidos, da falta de saneamento básico.

A temática ambiental também atravessa iniciativas que prestam serviços ao turismo e práticas ecológicas. Desde trilhas e montanhismo praticado na região, até serviços de hospedagem que buscam alinhar um turismo de vertente ecológica com ações voltadas para educação ambiental, incluindo conscientização dos visitantes sobre a preservação da fauna e flora até o fomento ao um desenvolvimento local de base comunitária.

Outra causa que se relaciona com o processo histórico de formação da cidade é o enfrentamento às desigualdades raciais. A atuação da Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial (COPIR) como um ator de suporte aponta para várias iniciativas direcionadas para esta temática, percebida de maneira ampla.

A partir dos indicativos das entrevistas, é possível perceber que as ações do Movimento Negro em Petrópolis se organizam em iniciativas de inovação que atuam diversas frentes de luta social. Os coletivos e mestres capoeiristas se fortalecem a partir do pleito pela formação de uma liga de capoeira na cidade, a partir da qual podem acessar alguns recursos de fomentos e, assim, viabilizar um conjunto importante de ações. Há iniciativas voltadas a combater o racismo religioso e a garantia de direitos aos terreiros de umbanda e candomblé. A política de patrimonialização de elementos da cultura e da memória negra em Petrópolis também é um caminho de ação, bem como a disputa pela agenda cultural fomentada na cidade.

As comunidades quilombolas também se articulam de forma a promover inovação social em seu processo de afirmação política e desenvolvimento social. Com isso, circuitos de memórias são criados nos territórios dos

quilombos, a valorização dos saberes locais, como a culinária. Muitas dessas ações são articuladas em torno da prática de turismo de base comunitária. É importante ressaltar que, além da existência de um conjunto de ações combinadas, uma das pautas centrais dos quilombos é o processo de titulação de seu território.

Os primeiros dados da pesquisa nos permitiram identificar algumas arenas públicas (Cefaï, 2002) em que estes atores se colocam para disputar a ação pública ora de maneira mais institucionalizada com o governo municipal, como é o caso do COPIR, do turismo e do Conselho Municipal de Transporte, ora de maneira menos institucionalizada como é o caso das organizações de mobilização comunitária e das associações de moradores, que lidam com questões ambientais. Em linha com o referencial teórico, a pesquisa indica que existem processos de experimentação, codefinição e codomínio das situações problemáticas da cidade, os quais serão abordados em trabalhos futuros.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste artigo procuramos situar teórica, social e historicamente a pesquisa "Cartografia do Ecossistema de Inovações Sociais de Petrópolis". A partir do marco teórico da Análise Interpretativa de Políticas Públicas, abordagem influenciada pela filosofia pragmatista de Dewey e pela abordagem da Virada Argumentativa na análise de políticas públicas, proposta por Fischer et al., apresentamos a base analítica do projeto de pesquisa.

A contextualização sócio-histórica aponta para uma grande diversidade de problemas públicos enfrentados na cidade de Petrópolis, abrangendo questões ambientais, como o problema das chuvas que periodicamente produz impactos catastróficos; questões culturais, relativas ao histórico colonial e escravocrata; questões econômicas que perpassam as aptidões comerciais da cidade, outrora vinculada às questões da administração imperial no Brasil, passando por um período de industrialização com foco no setor têxtil que entrou em decadência e uma reorientação das atividades neste início de século, privilegiando a vocação turística da cidade e, mais recentemente, a indução pelo investimento no setor de desenvolvimento científico e tecnológico;

além de questões setoriais referentes a políticas públicas mais específicas, como, por exemplo, relativas à mobilidade e habitação.

A partir de dados secundários disponibilizados pelo IPEA, identificamos um conjunto de organizações e iniciativas que estariam aptas a contribuir com nosso objetivo de pesquisa. Com base na metodologia proposta por Andion, Alperstedt e Graeff (2020), a partir do segundo semestre de 2023, foram realizadas 36 entrevistas, sendo 11 com atores de suporte e 25 com iniciativas que produzem e implementam inovações sociais na cidade. As entrevistas tiveram caráter exploratório, para a elaboração de um banco de dados sobre as inovações sociais da cidade. Como o artigo retrata os seis primeiros meses do projeto, os resultados apresentados não tem pretensão de serem conclusivos, mas têm caráter preliminar, devendo ser considerados a título de reconhecimento do campo.

Devido a este esforço inicial de reconhecimento do campo e às iniciativas entrevistadas atuarem em causas e no enfrentamento a problemas públicos muito diversos entre si, a pesquisa não revelou aspectos específicos relativos a uma ou outra política. Neste sentido, consideramos que é necessário avançar um pouco mais com a pesquisa nesta etapa exploratória para, num segundo momento, com a base de dados mais consolidadas e mais atores identificados, podendo-se segmentar por políticas, causas e problemas públicos abordados, aprofundar em temas e problemas específicos do município, em linha com a orientação metodológica empregada.

## **REFERÊNCIAS**

Andion, C.; Ronconi, L.; Moraes, R. L.; Gonsalves, A. K. R.; Serafim, L. B. D. (2017) Sociedade civil e inovação social na esfera pública: uma perspectiva pragmatista. *Revista de Administração Pública* [online], v. 51, n. 3, pp. 369-387. <https://doi.org/10.1590/0034-7612143195>. ISSN 1982-3134.

Andion, C., Alperstedt, G.; E Graeff, J. (2020) Ecossistema de inovação social, sustentabilidade e experimentação democrática: um estudo em Florianópolis. *Revista de Administração Pública* [online]. 2020, v. 54, n. 1, pp. 181-200. Epub 09 Mar 2020. ISSN 1982-3134. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180418>.

Andion, C.; Magalhães, T. (2021) (Re)aproximando os pragmatismos da análise das políticas públicas. Experimentação e investigação pública em um cenário de crise democrática. *Sociedade e Estado* [online], v. 36, n. 02, pp. 513-543.

Aquino, R; Junior, H. (2014) Cidades Negras – Petrópolis Imperial. *Revista Ambivalências*, v.2. n.4.

Bachrach, P. Baratz, M. (1962), "Two faces of power". *American Political Science Review*, 56 (4): 947-952.

Baumgartner, F. R.; Jones, B. D. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press.

Berger, P., Luckmann, T. ([1967] 2014) A construção social da realidade: Tratado de sociologia do conhecimento. *Petrópolis*, Vozes.

Boullosa, R. (2013) Mirando ao Revés nas Políticas Públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. *Revista Pensamento & Realidade*, Ano XVI– v. 28 n° 3.

Boullosa, R. (2019) Mirando ao Revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. *Publicações da Escola da AGU*.

Brasil, Comissão Municipal da Verdade de Petrópolis. (2018) *Relatório da Comissão Municipal da verdade sobre os crimes e graves violações de direitos humanos cometidos na cidade de Petrópolis entre 1964 e 1985*. Comissão Municipal da Verdade de Petrópolis. Petrópolis: CMV.

Capella, A. C. N. (2016). Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. *Ideias*, 6(2), 13–34. <https://doi.org/10.20396/ideias.v6i2.8649461>

Cefaï, D. (2009). Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, abr./maio/jun.

\_\_\_\_\_. (2017a) Públicos, problemas públicos, arenas públicas: o que nos ensina o pragmatismo (parte 1). *Novos Estudos, Cebrap*. São Paulo, V.36.01, pp.187-213

\_\_\_\_\_. (2017b) Públicos, problemas públicos, arenas públicas: o que nos ensina o pragmatismo (parte 2). *Novos Estudos, Cebrap*. São Paulo, V.36.02, pp.129-142

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.

DEWEY, J. (1916) *Democracy and Education: an introduction to the philosophy of education*.

\_\_\_\_\_. (1927) *The public and its problems*. Chicago: Swallow Press.

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 10, n. 1, jan/jun. 2025, pp. 170-201.**

\_\_\_\_\_. (1938) *Logic: The Theory of Inquiry* (Lógica: a teoria da investigação in Os Pensadores. *Abril Cultural*, 1980).

Drach, P., Silva Barbosa, G., Alves Barcellos, F., Dos Santos Martins, T., Melo Araújo, J., & Freitas, L. (2020). Evolução urbana do centro histórico de Petrópolis: processo de arqueologia da paisagem 1860-2020. *Revista De Morfologia Urbana*, 8(2), e00150. <https://doi.org/10.47235/rmu.v8i2.150>

Easton, D. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf.

Evans, P. (1993) O Estado como problema e solução. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]*. 1993, n. 28-29, pp. 107-157. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>. Epub 02 Fev 2011. ISSN 1807-0175.

Evans, P.; Rueschemeyer, D; Skocpol, T. (Orgs.) (1985). *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Faria, C. A. P. (2003) Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, V. 18 n.51

Fischer, F. Forester, J. (Eds.) (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London, Duke University Press.

Fischer, F. Gottweis, J. (Eds.) (2012) *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Duke Univ. Press Books.

Fischer, F., Torgerson, D., Durnová, A., Orsini, M. (Eds.) (2015) *Handbook of Critical Policy Studies* – ISSN: 9781783472345

Frega, R. (2019) *Pragmatism and the wide view of Democracy*. Gewerbestrasse, Switzerland: Palgrave Macmillan.

Hall, P. A. E Taylor, Rosemary C. R. (2003) As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]*, n. 58, pp. 193-223. Epub 18 Fev 2004. ISSN 1807-0175. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>.

Howlett, M.; Ramesh, M.; Perl, A. (2013) *Política Pública: Seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Tradução técnica de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier.

Immergut, E. (1998) The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, 26(1), 5–34. <https://doi.org/10.1177/0032329298026001002>

Kingdon, J. W. ([1984] 2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd. Ed. New York, Longman.

Laswell, H. D. ([1936] 1958) *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland: Meridian Books.

Laswell, H. D. (1956) *The decision process: seven categories of functional analysis*. College Park.

Lindblom, C. (1959) The Science of "Muddling Through. *Public Administration Review*, v.19, n.2.

Magalhães, T.; Andion, C.; Alperstedt, G. (2020) Laboratórios vivos de inovação social e ação pública: um enfoque analítico e um caminho metodológico baseados no pragmatismo. *Cadernos EBAPE.BR* [online], v. 18, n. spe, pp. 680-696.

Majone, G. (1989) *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*. New Haven/London, Yale University Press.

North, D. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Oliveira, E. (2019) Entre a Ideologia e o Salário: a mobilização operária em Petrópolis e a Aliança Nacional Libertadora. *Revista da ABET*, v.18, n.2 pp.328-349

Prestes, A. L. (2005) 70 anos da Aliança Nacional Libertadora (ANL). *Estudos Ibero- Americanos*. PUCRS, v. XXXI, n. 1, p. 101-120.

Ramos, A. G. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1981.

Rein, M., Schön, D. (1996) Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice. *Knowledge and Policy* 9, 85–104.

Sabatier, P., Jenkins-Smith, H. (1993) The advocacy coalition framework: an assessment, revisions, and implications for scholars and practitioners In Sabatier, P.A.; Jenkins-Smith, H.C. (EdS.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Western Press. p.211-235.

Schön, D. (1984) *The Reflective Practitioner: How Professionals Think In Action*. USA, Basic Books.

Schön, D., Rein, M. (1994) *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.

Schwarcz, L. M. (1998) *As barbas do Imperador: D. Pedro II um monarca nos trópicos*. São Paulo: Companhia das Letras.

Skocpol T. (1992) The Narrow Vision of Today's Experts on Social Policy. *The Chronicle of Higher Education*:B1-B2.

**Costa de Souza et al. *Ecosistema de Inovações Sociais de Petrópolis-RJ: contextualização e primeiras impressões da pesquisa.***

Skocpol T. (1992) *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: *The Belknap Press of Harvard University Press*.

Simon, H. A. (1957) *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, second edition, New York: Macmillan.

Souza, C. (2008) Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, [S. l.], v. 8, n. 16.

Souza, G. C.; Rodrigues, M. I. A. (2023) Bases pragmáticas para a extensão no campo de públicas: uma reflexão à luz de duas experiências recentes. In: Rodrigues, M. I. A.; Almeida, L. S. B.; Magalhães, B. D. (org). *Campo de públicas: perspectivas e diálogos ibero-americanos*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. p. 66-89.

Souza, G. C., Campos, R. S., Zanotti, L. A., Mattar, M. V. (2021). Co-construction of knowledge in university extension projects: the experience of Prinagem at UFLA, Brazil. *Annals of the 5th International Conference on Public Policies*. Barcelona, Spain.

Stone, D. ([1988]. 2002) *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Nova York, Norton & Company.

Williamson, O. (1998). The Institutions of Governance. *The American Economic Review*, 88(2), 75–79.