

Smart cities e cidadania: o programa Ouvindo Nosso Bairro, da prefeitura de Salvador, sob a ótica da governança de dados compartilhados

Smart cities and citizenship: the program listening to our neighborhood of the prefecture of Salvador from the perspective of shared data governance

*Edson D'Almonte*¹

*Fernando Novaes Franco*²

RESUMO: *Investiga o lugar do cidadão em projetos smart cities, tomando como estudo de caso o programa Ouvindo Nosso Bairro, da prefeitura de Salvador, Bahia, que se propõe ser instrumento de participação popular para a destinação de recursos públicos em intervenções urbanas, por meio de consulta pública. Concluímos que há contradições entre a aspiração soteropolitana à cidade inteligente e o modo como a administração pública faz a governança de dados, impondo elevado grau de opacidade sobre dados de interesse da comunidade envolvida, predominando um perfil tecnocrata (top down) que se distancia da contribuição dos cidadãos (bottom up).*

Palavras-chave: *Smart city; governança de dados; cidadania; participação.*

ABSTRACT: *It investigates the place of the citizen in smart cities projects, taking as a case study the program Ouvindo Nosso Bairro, from the city hall of Salvador, Bahia, which proposes to be an instrument of popular participation for the*

1 Docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, UFBA. Linha de pesquisa: Comunicação e Cultura Digital. <https://orcid.org/0000-0002-0895-2132> E-mail: edsondalmonte@gmail.com

2 Bacharel em Relações Públicas. Mestre em Estudo de Linguagens. Doutorando em Comunicação e Cultura Contemporâneas pelo PósCom, Universidade Federal da Bahia (UFBA). <https://orcid.org/0000-0003-3813-6088> E-mail: fjnovaes@gmail.com

allocation of public resources in urban interventions, through of public consultation. We conclude that there are contradictions between Salvador's aspiration to a smart city and the way in which public administration manages data, imposing a high degree of opacity on data of interest to the community involved, with a predominance of a technocratic profile (top down) that distances itself from the contribution citizens (bottom up).

Keywords: *smart city. data governance. citizenship. participation.*

Introdução

O ideal de cidade inteligente (*smart city*) é uma das ramificações do fenômeno da digitalização, que se assenta no desenvolvimento tecnológico dos últimos 25 anos, abraçando a promessa da gestão mais eficiente das cidades, que têm enormes questões para enfrentar neste século XXI, como as mudanças climáticas, a gestão de recursos hídricos, a ameaça de novas pandemias semelhantes à covid-19, além do desafio de aliar desenvolvimento econômico com preservação ambiental, como sugere o *Smart Sustainable Cities*, documento da Organização das Nações Unidas (ONU, 2017).

Dessa maneira, apesar de as cidades sempre terem produzido dados sobre sua população, neste início de século, são as tecnologias infocomunicacionais as responsáveis por transformar o modo como esses dados são coletados, processados, armazenados e, eventualmente, publicados. Tais dados são tanto produzidos para os indivíduos quanto produzidos pelos indivíduos, desde suas ações mais corriqueiras, como a circulação pelos espaços públicos e padrões de consumo diversos (LEMOS; MOURA, 2022). Desse modo, tais dados passam a ser um recurso estratégico de interesse da iniciativa privada, de ONGs, da sociedade civil como um todo, mas especialmente do Estado, que requisita uma série de informações dos cidadãos por diversas razões (RAYMOND; KOUPER, 2023, p. 65): nascimento, óbito, compra e venda de imóveis, saúde, trabalho, voto, serviço militar etc.

A promessa em torno da *smart city* é tornar a cidade mais capaz de dar respostas a demandas diversas dos cidadãos e do próprio ordenamento do espaço urbano, na medida em que trabalha com dados que representam o próprio cidadão. Mas se os dados falam pelo cidadão, onde fica o cidadão? Que tipo de “testemunho” esses dados oferecem de cada morador da cidade? O que uma escolha *smart* implica para as possibilidades de agência cidadã? Que tipo de governo é exercido sobre esses dados? Essas questões nos guiam na reflexão que se segue, sem a pretensão de uma resposta definitiva, na medida em que compreendemos que a *smart city* não é apenas a aplicação de tecnologias

infocomunicacionais, mas principalmente fruto das relações sociais que são atravessadas por elas. Em seu conjunto, esses temas precisam ser avaliados sob a complementaridade e mesmo um certo tensionamento entre a soberania de dados (POHLE; THIEL, 2020), na lógica dos direitos e garantias individuais, como apontado pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais LGPD (BRASIL, 2018) e soberania informacional, considerando princípios macro de administração e gestão estratégica a partir de dados (SHOKER, 2022).

Este trabalho está dividido em quatro partes. Na primeira fazemos um breve percurso sobre o conceito de cidadania, abordando alguns de seus aspectos e problemáticas no contexto digital. Na segunda seção inserimos a discussão sobre cidadania na realidade da cidade inteligente, buscando compreender como os dois fenômenos se articulam. Seguimos apresentando o *framework Governing Knowledge Commons* (GKC), que articulamos com a análise do ciclo de vida dos dados, através dos quais analisamos a governança de dados no programa Ouvindo Nosso Bairro, da prefeitura de Salvador, na terceira parte. Realizamos a análise do programa da prefeitura de Salvador na quarta seção.

Cidadania digital

Cidadania digital corresponderia a um desdobramento do conceito tradicional, que está vinculado a uma relação com o Estado, ao acesso a uma herança cultural e a um *status* socialmente compartilhado (MARSHALL, 1967), agora mediada pelas tecnologias da informação e comunicação (MOSSBERGER *et al.*, 2007). O que implica universalização da participação individual e coletiva na sociedade, por meio do acesso aos recursos tecnológicos, incluindo a capacidade individual para utilizá-los e para participar dos processos decisórios sobre o próprio ambiente.

Mossberger *et al.* definem “cidadãos digitais” como aqueles que utilizam regular e efetivamente a internet – isto é, diariamente, em seu cotidiano” (MOSSBERGER *et al.*, 2007, p. 01, tradução nossa). Essa acepção concebe as tecnologias como elementos integrados às rotinas

dos sujeitos, fato bastante difundido no estágio de desenvolvimento dessas tecnologias hoje. O autor sugere que essas tecnologias, ao modo da educação básica no século XX, funcionam como mecanismo de integração dos indivíduos na sociedade, possibilitando o acesso à informação, participação política e econômica.

O acesso à informação é outra condição necessária ao exercício da cidadania, uma vez que é ela que habilita os cidadãos para a tomada de decisão em relação aos problemas e necessidades da comunidade na qual estão inseridos. Hivon e Titah (2017, p. 2) lembram que a reivindicação por informações de interesse público no Estado não é uma novidade, destacando sua ocorrência na Suécia ainda em 1776, no século XVIII.

Kim e Choi (2018) defendem que, para além de saber usar tecnologias em constante atualização, os jovens deste século encaram o desafio de se tornarem capazes de se engajar politicamente em causas globais e locais para propor soluções e, ao mesmo tempo, manter uma postura ética, respeitando a diversidade de interesses com os quais estão potencialmente se conectando.

Há quem considere a questão da cidadania a partir da pós-modernidade (DENHARDT; DENHARDT, 2015) ou modernidade tardia (SVENSSON, 2011), argumentando que o período que a história recente presencia é marcado pela reorganização das identidades dos indivíduos, as quais são notadamente identidades fluidas e provisórias, não fazendo mais sentido uma gramática cidadã associada à solidez da modernidade.

Para Jakob Svensson (2011), a cidadania tem muito mais a ver com uma *performance* expressiva provisória do que com um *status* definitivo associado aos sujeitos. Dessa maneira, ele desloca a discussão da problemática (abordada por uma perspectiva habermasiana) da racionalidade comunicativa para uma racionalidade expressiva, argumentando que o problema da ação dos sujeitos está vinculado à identificação e afinidades, capazes de mobilizar afetos individuais que podem desembocar na ação coletiva, sem necessariamente opor interesses individuais e coletivos.

Com base nesse argumento, a partir das transformações ocasionadas pelas tecnologias infocomunicacionais, percebemos que, em relação aos meios de comunicação anteriores, elas ampliaram as possibilidades de trocas entre os indivíduos, especialmente pelo fato de que, no estágio atual de desenvolvimento delas, a interação social instantânea, entre outras possibilidades, é a tônica decisiva. Aliado a isso, a criação de comunidades de vínculos temporários ou não (em função de afinidades, interesses, temas, causas etc.) constitui, como já bem documentado, uma nova forma de comunidade que prescinde das contingências territoriais.

Deveria ser enfatizado que esta mudança em direção a um estilo de vida política é um lento processo de mudança de atitude mais do que uma ruptura distinta (consequentemente eu uso o termo modernidade tardia em vez de pós-modernidade). Entretanto, nós estamos testemunhando uma mudança nas práticas cívicas e políticas e isto é considerado um problema para a democracia liberal representativa e instituições parlamentares (SVENSSON, 2011, p. 44, tradução nossa).

Mas, ao mesmo tempo, e por causa dessa ênfase nas identidades, é que, talvez, o local adquira cada vez mais importância na relação com o nacional e o global, por exemplo. Isso porque é na cidade (uma forma mais objetiva de pertencimento se comparada às anteriores) que os sujeitos engendram cotidianamente suas identidades, suas referências para a ação, bem como afetam e são afetados pelas questões diárias, sejam elas em nível global, nacional ou regional.

Smart cities e cidadania

smart cities é um termo conceitualmente impreciso, que abarca uma multiplicidade de projetos de modernização urbana, baseados na aplicação de tecnologias infocomunicacionais, com as mais variadas finalidades. Sua gênese é situada nos Estados Unidos, nos anos 1990, no contexto empresarial, quando duas gigantes de tecnologia norte-americanas, IBM e CISCO, o cunharam com vistas a “indicar a ideia de uma

cidade idealizada na perspectiva da automação” (ROSATI; CONTI, 2016, p. 969, tradução nossa).

A ideia se espalhou e adquiriu fôlego especialmente no continente europeu, dada a necessidade de superar a crise no modelo de produção capitalista com base no fordismo³, o que significou a mudança de uma economia e organização social centradas na industrialização para outra enraizada na gestão do conhecimento e inovação. Nas palavras de Rosati e Conti (2016, p. 973), a expressão “*smart*” se tornou uma marca da Daimler AG, em 1996, quando da produção de um pequeno veículo que “era bom para a cidade, com inovações tecnológicas”. Essa marca trazia consigo o anúncio de novos valores: “agilidade, urbanismo, as boas-vindas à tecnologia e inovação”, prenunciando uma nova maneira de ser.

Para o continente europeu se tornou uma oportunidade para resolver o problema da alta demanda por empregos e altos salários em algumas regiões e o declínio em outras. A digitalização, portanto, está reorganizando a economia mundial, determinando a alocação de recursos, bem como a distribuição de oportunidades de trabalho, “esta é a nova geografia dos empregos que incluem a Europa e, para cada emprego criado pelos centros de inovação, cinco são criados em outros setores” (ROSATI; CONTI, 2016, p. 973, tradução nossa).

Tomasello (2022) apresenta uma visão ainda mais radical ao afirmar que o modelo de cidadania europeu, fundado sobre a industrialização, está em crise e progressiva substituição, devido ao avanço da digitalização da economia e de diversos setores da sociedade. Nesse sentido, o digital não apenas transforma o trabalho, também exclui a necessidade do labor humano, criando uma massa de desocupados. O autor sugere um *digital basic income*, ou seja, uma remuneração básica paga a todos os cidadãos, pelo uso de seus dados pessoais por essa nova economia, como uma saída viável diante da nova ordem.

3 Henry Ford é conhecido pela aplicação de princípios da Administração Científica, ou seja, pela utilização de conhecimentos científicos com o objetivo de melhorar a produtividade. Sua ideia consistiu basicamente em baratear e, portanto, massificar a produção e o consumo de seus veículos.

Joss *et al.* (2016), analisando o caso do Reino Unido, observam uma imprecisão e/ou confusão conceitual quanto à cidadania na estratégia de implementação de um padrão britânico (*British Smart Cities Standard - BSI*) para *smart cities*. Apesar da ênfase numa perspectiva de cidade inteligente centrada no cidadão, os documentos que definem políticas e estratégias de ação relacionam cidadania a negócios, o que se explica por um “alinhamento predominante com interesses socioeconômicos” (JOSS *et al.*, 2016, p. 11, tradução nossa). Coerente com essa concepção, os cidadãos ocupam uma posição marcadamente passiva, mediada pela coleta de dados pessoais, sem os quais o projeto não funcionaria.

Yeung (2018) avalia que há um discurso pela eficiência gerencial que sacrifica valores democráticos, a transparência e a justiça nessa adesão irrestrita às tecnologias infocomunicacionais, na medida em que decisões tomadas com base na predição algorítmica envolvem elevado grau de segredo (*black box*), o que impede as pessoas, alvo dessas decisões, de terem a oportunidade de contestá-los. Madison *et al.* (2023) observam, por sua vez, que a tentativa de ordenamento social com base em dados traz complexidades, já que o comportamento humano é imprevisível, ao passo que dados são estáticos.

A distância entre esses projetos de digitalização das cidades e os anseios das coletividades que nelas residem pode ser constatada em outra investigação conduzida ainda no Reino Unido por Thomas *et al.* (2016). A ausência de um imaginário coletivo consistente relativo ao conceito *smart city* pode reforçar a tese de que a participação cidadã é excluída da proposta, fato que pode ser parcialmente comprovado pela dificuldade dos cidadãos britânicos consultados em responder prontamente sobre o conceito de gestão urbana adotado.

Acolher os anseios do cidadão é uma questão estratégica para a gestão das cidades. Cidades inteligentes mobilizam uma gama muito ampla de *stakeholders*, o mais importante deles, contudo, é o cidadão, sem o qual muitos desses projetos de modernização fracassam. E a ausência de plataformas que viabilizem a participação dos cidadãos (SIMONOFSKI

et al., 2021) e a interlocução e trabalho de processamento dos dados obtidos pela administração pública também é um desafio nesse cenário.

Do lado da administração pública, um dos principais desafios apontados por Simonofski *et al.* (2021) diz respeito à necessidade de automação das plataformas para o processamento de grandes volumes de dados, além do devido encaminhamento e banimento de manifestações discriminatórias e assim por diante. Além do mais, a administração pública precisa fomentar uma cultura de participação, o que significa encarar as manifestações do cidadão como elementos para o aprimoramento dos serviços e não uma ameaça ao governo.

Apesar da presença de um certo pessimismo quanto ao uso das tecnologias infocomunicacionais para a promoção da participação cidadã no contexto das *smart cities*, a literatura registra alguns exemplos que apontam para potencialidades de projetos experimentais que foram capazes de mobilizar os sujeitos envolvidos, despertando seu interesse por questões locais, como o monitoramento da qualidade do ar em Amsterdã (Holanda) (ZANDBERGEN; UITERMARK, 2020). Como apontam Zandbergen e Uitermark (2020), o uso das tecnologias infocomunicacionais na relação entre cidadãos e o Estado traz consequências complexas que vão muito além de uma perspectiva exclusivamente pessimista.

Seja como for, os dados produzidos na *smart city* são um tipo de recurso compartilhado ou *digital commons* (MADISON *et al.*, 2023), já que eles são de propriedade coletiva, utilizados não apenas pela administração pública, mas por uma diversa e crescente gama de atores (incluindo órgãos da própria administração pública): empresas, ONGs, governos, autoridades, cidadãos, situação que demanda governança, a fim de regular o fluxo desses dados através dos sistemas que integram a *smart city*, em torno do interesse público. Esse panorama aponta para a necessidade de governança do principal ativo das *smart cities* – o dado – a fim de que seus usos estejam em sintonia com o interesse de toda a sociedade, numa perspectiva de bem comum (*digital commons*) (MADISON *et al.*, 2023), conforme abordado na próxima seção.

Metodologia

Inspirado na *Institutional Analysis and Development (IAD)*, de Ostrom (Ostrom, 2015), o framework *Governing Knowledge Commons (GKC)* (MADISON *et al.*, 2023) propõe examinar, a partir de um quadro analítico adaptável (para o nível micro ou macro), como se opera a gestão de recursos compartilhados (*digital commons*) por meio das práticas associadas a *smart city*, sendo os dados coletados e analisados nela os elementos mediadores desse exame, na medida em que é em torno deles que decisões são tomadas em nome do cidadão. Nessa linha, Divya Siddarth e E. Glen Weyl (2021) afirmam que as tecnologias infocomunicacionais têm adquirido um caráter de recurso essencial, como a água, o ar puro e a terra habitável, de interesse coletivo.

A gestão desses recursos geralmente envolve disputas. Os dilemas sociais são os conflitos em torno de recursos compartilhados que irão mobilizar a governança de bens comuns (*commons*) e esses dilemas podem variar infinitamente; a definição de sua relevância social depende, é claro, da especificidade contextual. Os autores afirmam que os obstáculos para o compartilhamento sustentável e a cooperação nas comunidades podem derivar da natureza dos recursos, da natureza da comunidade ou mesmo de influências externas. O modo como a governança opera é analisado a partir das arenas de ação, que servem como unidades centrais da análise em *GKC* (MADISON *et al.*, 2023, p. 17).

As características dos recursos, atributos da comunidade (incluindo membros e regras) e o conjunto de “regras em uso” para governança são *inputs* para a arena de ação. Padrões de ação acumulados realimentam a criação de novas situações de ação e influenciam as características dos recursos, atributos da comunidade e as regras em uso” (MADISON *et al.*, 2023, p. 17, tradução nossa, grifo dos autores).

Com base nesse *framework*, iremos realizar uma análise do ciclo de vida dos dados (*lifecycle*), aplicado por Raymond e Kouper (2023) ao examinarem as ações de *open government data (OGD)* em Bloomington, Indiana (EUA). A abordagem descreve “como os dados podem fluir através de uma organização ou do ponto de sua coleta ou criação para a

sua disseminação e uso” (RAYMOND; KOUPER, 2023, p. 61, tradução nossa). A partir dessa perspectiva, é possível identificar não apenas os fluxos de informação no processo, como também os atores envolvidos e os padrões de interação que são estabelecidos em cada arena de ação (coleta, processamento e publicação), bem como a maneira como esses dados evoluem ao longo do fluxo, além de avaliar os resultados alcançados (RAYMOND; KOUPER, 2023, p. 61).

Os dados coletados, armazenados e compartilhados pelos sistemas que integram a *smart city* são um recurso abundante que carece de gestão, aqui chamaremos de governança, que é encarada por Madison *et al.* como “sistemas formais e informais de regras e diretrizes para comportamentos aceitáveis e inaceitáveis em contextos particulares, expressos em leis, costumes e possibilidades tecnológicas” (MADISON *et al.*, 2023, p. 13, tradução nossa). Ou seja, assim como as pessoas são governadas, o mesmo precisa acontecer com esses dados, que representam de alguma maneira os governados.

Ouvindo Nosso Bairro – Prefeitura de Salvador

Contexto

Nosso objeto de estudo aqui é o programa Ouvindo Nosso Bairro, da prefeitura de Salvador, Bahia. O projeto, que foi institucionalizado pela Lei Municipal nº 9358/2018 (SALVADOR (BA), 2018), dispõe de duas formas de participação da população soteropolitana: *site* e aplicativo para dispositivos móveis. Analisamos o programa dentro do contexto *smart city*, no qual a capital baiana se insere, para compreender os modos como a governança de dados compartilhados opera e como isso se relaciona com o interesse dos cidadãos, numa perspectiva participativa.

O programa Ouvindo Nosso Bairro, da prefeitura de Salvador (BA), é uma iniciativa da administração pública municipal que visa “promover permanente interação entre a gestão e o soteropolitano”⁴ para decidir

4 Disponível em: <http://www.ouvindonossobairro.salvador.ba.gov.br/index.php>. Acesso em: 1 set. 2022.

sobre intervenções urbanísticas nos 170 bairros da capital baiana. Em abril de 2018, o programa se tornou lei municipal (nº 9358/2018), institucionalizando o que o texto legal define como “instrumento de participação popular na Gestão Pública, no âmbito do Gabinete do Prefeito, destinado a aproximar a Administração Municipal do Cidadão” (SALVADOR (BA), 2018).

Mediando essa participação popular está um *site* e também um aplicativo para dispositivos móveis disponibilizados pela administração pública municipal, através dos quais o cidadão soteropolitano pode se cadastrar, ao inserir CPF, nome completo, telefone e *e-mail*. Após a inscrição, é possível votar nas propostas de obras disponíveis na plataforma/*site*. As solicitações mais votadas são as vencedoras e deverão receber as intervenções previamente aprovadas pela análise da equipe de viabilidade técnica.

O Ouvindo Nosso Bairro consiste em três etapas de participação: a) os cidadãos encaminham suas sugestões por meio de “audiências públicas e reuniões, observadas as regiões administrativas do Município, visando identificar obras, ações e serviços que reflitam as reivindicações e prioridades elencadas pela população” (SALVADOR (BA), 2018); b) após análise de viabilidade técnica, as propostas aprovadas são disponibilizadas no *site*/plataforma para votação popular. Também é possível sugerir intervenções pelo *site*, que disponibiliza um item no menu dedicado a este fim; e, c) os locais selecionados para as intervenções são divulgados publicamente em evento organizado para tal, com a presença do prefeito (SANTOS, 2021).

Segundo o *site* do programa, foram cadastradas mais de 20 mil sugestões no ano de 2021. A matéria publicada pelo jornal *Correio*, em 18 de novembro de 2021 (SANTOS, 2021), destaca a rua Recanto da Urbis, em Periperi, no Subúrbio Ferroviário de Salvador – a mais votada entre as cinco solicitações vencedoras e atendidas pela prefeitura, com 4.600 votos. O resultado decorreu da mobilização popular em torno de um problema recorrente de alagamento na região, situação que é comum no subúrbio e em outras regiões da periferia da cidade.

Características dos dados

Os dados envolvidos na realização do programa Ouvindo Nosso Bairro incluem informações sensíveis como CPF, nome completo, telefone, *e-mail* (não obrigatório) e endereço, necessários para fazer *login* na plataforma de votação. Além desses dados pessoais, há dados relativos à realização das audiências públicas virtuais para coleta das sugestões dos cidadãos e também dados pessoais necessários para a utilização da plataforma na qual essas audiências públicas virtuais aconteceram.

Os dados relativos ao quantitativo de votos para cada sugestão de intervenção urbana, o número de participantes, os tipos mais recorrentes de intervenções votadas, apesar de não serem dados sensíveis, não puderam ser acessados, uma vez que não foram disponibilizados para consulta pública. Dessa maneira, abordaremos os fluxos e ciclo de vida dos dados, sem acessá-los diretamente, naquilo em que caberia acesso público.

Arenas de ação

Arena de ação 1 – Coleta de dados – esta fase foi antecedida pela realização de reuniões e audiências públicas previstas pela Lei Municipal nº 9358/2018 (SALVADOR (BA), 2018). O site do programa (<http://www.ouvindonosobairro.salvador.ba.gov.br/index.php>) indica que, em função do estado de pandemia em 2021, foram realizadas audiências públicas virtuais, nas quais puderam ser sugeridas até três intervenções, no entanto, não há indicações das plataformas utilizadas para a realização dessas consultas à população soteropolitana. Segundo ainda a página do programa, as intervenções urbanas listadas para votação dos cidadãos são resultado dessas audiências públicas virtuais desconhecidas. As sugestões resultantes das reuniões são submetidas à análise de viabilidade técnica e, só então, liberadas na plataforma para votação.

Tanto no aplicativo para celular quanto na página disponível na internet, o cidadão precisa fornecer dados pessoais, como CPF, nome completo, telefone, *e-mail* (não obrigatório) e endereço para poder votar

nas intervenções urbanas cadastradas. Não há indicações quanto ao tratamento requerido pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) na utilização de dados pessoais, especialmente dados sensíveis, como os requeridos para ingresso na plataforma.

Ao ingressar na plataforma na *web* ou no aplicativo de celular, o cidadão pode votar em até cinco intervenções listadas por bairro. Segundo a plataforma, todos os 170 bairros soteropolitanos estão disponíveis para votação, vencem as propostas mais votadas.

Apesar de ser dirigido ao morador de Salvador, não é possível saber se pessoas residentes em outras cidades ou regiões são impedidas de participar do processo. Além do cidadão soteropolitano, são acionados nesta arena a Secretaria Comunitária e Prefeituras-Bairro e a Companhia de Governança Eletrônica (COGEL), que são identificadas na página *web* pelos respectivos logos.

Arena 2 – Processamento de dados – Essa fase, por inferência, deve ser aquela em que a COGEL desempenha papel crucial, com a disponibilização e manutenção da estrutura de tecnologia da informação (TI) necessária para a realização da votação. Essa instância coleta e armazena as informações que são inseridas na plataforma, inclusive os dados pessoais necessários para acesso dos usuários que votaram nas sugestões de intervenções urbanas, além de responder às necessidades digitais da administração pública municipal, como a criação de *sites* e plataformas digitais, como a utilizada pelo programa.

A Carta Anual de Governança Corporativa⁵ afirma que a COGEL “tem a finalidade de executar, direta ou indiretamente, projetos de infraestrutura inteligentes e ações relacionadas à gestão da informação e telecomunicação na Prefeitura Municipal de Salvador”. O documento também elenca uma série de outras atribuições, como a oferta de serviços de *data center*, administração de dados e armazenamento para a gestão municipal.

5 Disponível em: <http://tecnologia.salvador.ba.gov.br/index.php/transparencia/governanca-corporativa/carta-anual-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa#>. Acesso em: 2 ago. 2023.

A COGEL decidiu não tornar público o processo de votação, apesar desses dados não possuírem caráter de informação sensível, ou seja, que possa comprometer de alguma maneira a segurança e privacidade dos usuários. Por outro lado, dados estatísticos gerais foram publicados na plataforma. Também não é possível saber a destinação dos dados pessoais dos usuários que votaram na edição de 2021, a duração de sua posse, nem que tipo de tratamento é dado a eles depois de findada a consulta pública. O programa Ouvindo Nosso Bairro realiza consulta pública a cada quatro anos, mas não é possível afirmar que seja esse o tempo máximo que esses dados pessoais são armazenados pela COGEL, uma vez que a empresa não tornou pública sua política de armazenamento e processamento de dados para o Ouvindo Nosso Bairro.

Arena 3 – Publicação – Nessa etapa é divulgado o resultado obtido na votação realizada na página *web* e no aplicativo para celular. Essa divulgação corresponde a pelo menos três situações: a) disponibilização da lista de sugestões de intervenções urbanas aprovadas após análise de viabilidade técnica para votação; b) divulgação das sugestões de intervenção urbana vencedoras; e, c) divulgação de dados estatísticos gerais que dão conta do desempenho do programa (número de participantes e sugestões cadastrados).

A lista de sugestões para votação dos cidadãos é acessível apenas mediante *login* com os dados pessoais (CPF, nome completo, telefone, *e-mail* e endereço) e somente enquanto a plataforma estiver aberta para votação. Dessa maneira, não há nenhum recurso de *feedback*, como o envio de mensagem por *e-mail* com a confirmação do voto e o espelho dos dados inseridos pelo usuário, caso haja interesse em verificar seu voto. Além disso, não é possível ao cidadão saber por que suas sugestões foram rejeitadas, já que o parecer dos técnicos também não é disponibilizado para o público.

Encerradas as votações, os nomes das intervenções mais votadas e, portanto, vencedoras, são divulgadas em evento promovido pela prefeitura, em que há cobertura dos veículos de comunicação locais. Não há

registros dos resultados na página *web* e o aplicativo desenvolvido para votação não dispõe de espaço para esse fim. Dessa maneira, a ferramenta destinada à votação e participação da população também não dispõe de recursos para possível contestação do resultado.

Por fim, a não obrigatoriedade de cadastramento de *e-mail* – única informação fornecida opcionalmente pelo cidadão – enfraquece ou, pelo menos, quebra o fluxo na relação digital estabelecida, na medida em que esse canal não é utilizado para retorno ao cidadão quanto à sua participação na votação, resultado da apreciação de viabilidade técnica ou andamento do processo.

Padrões e resultados

A COGEL indica em sua Carta Anual de Governança Corporativa 2021, para exercício em 2022, não dispor de “política formal de gerenciamento de riscos de TIC e reconhece a importância da gestão de segurança cibernética e de sistemas de informação”⁶, esse fato provavelmente é refletido no modo como a empresa pública decidiu atuar na governança de dados no programa em questão.

É possível concluir que, pelo menos a respeito do programa Ouvindo Nosso Bairro, a prefeitura de Salvador, por meio da COGEL, impôs um elevado grau de sigilo sobre todo o processo de seleção das sugestões de intervenção urbana dos cidadãos soteropolitanos, bem como sobre os critérios que embasaram tal seleção. É importante salientar que esses dados não envolvem informações sensíveis que poderiam comprometer a segurança e a privacidade dos cidadãos.

A ausência de transparência é reforçada em cada uma das arenas de ação analisadas, na medida em que não há possibilidades para o cidadão contestar os resultados, nem mesmo consultar a evolução da votação, uma vez que esses dados não foram disponibilizados em tempo real, nem para recuperação posterior. Além disso, nada é dito ao cidadão

6 Disponível em: <http://tecnologia.salvador.ba.gov.br/index.php/transparencia/governanca-corporativa/carta-anual-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa#>. Acesso em: 2 ago. 2023.

sobre o tratamento e a destinação de seus dados durante a utilização da plataforma, mesmo sob a vigência da LGDP no Brasil.

As diferenças entre os recursos disponíveis na plataforma *web* e no aplicativo para celular acabam criando dois grupos de cidadãos com os quais se desenvolvem relacionamentos diferentes, na medida em que na versão *web* é apresentada uma versão mais completa sobre o programa, o que inclui objetivos, vinculação institucional, prazo para inscrição e voto, esclarecimento de dúvidas etc. O aplicativo para celular, por sua vez, parece funcionar exclusivamente como ferramenta para voto nas sugestões cadastradas. Nesse ponto parece haver uma desconexão das tendências atuais de usos de dispositivos pela população, uma vez que o celular se tornou recurso praticamente universal entre a população; o oposto ocorre com o computador de mesa.

O programa foi concebido para consultar a população a cada quatro anos sobre o orçamento municipal para a realização de intervenções urbanas, contudo, não há muita clareza quanto ao impacto real dessa participação social sobre o orçamento municipal, uma vez que a prefeitura parece se reservar o direito de investir em projetos de urbanização decididos unilateralmente pela administração. Como também não existem dados publicados, não é possível saber o tipo de obra solicitada e realizada pela prefeitura, nem avaliar o impacto dessas intervenções nas realidades em que elas se inserem.

Dessa maneira, a plataforma e programa Ouvindo Nosso Bairro, apesar da intenção de incluir o cidadão nas decisões da administração pública municipal, revela uma prefeitura bastante centralizadora que subordina a participação cidadã aos interesses de governo, ao passo que não oferece oportunidades para o contraditório durante o processo de participação, a não ser por meio das audiências públicas virtuais, realizadas na modalidade virtual em decorrência da pandemia de covid-19, que não é possível saber em quais plataformas digitais e quando foram realizadas, reforçando a falta de transparência.

Chamamos a atenção para as escolhas feitas quanto à publicação dos resultados da votação no Ouvindo Nosso Bairro. A plataforma *web* e

o aplicativo de celular são ignorados, já que nenhum dado relacionado aos resultados é disponibilizado neles, a não ser números gerais que apontam apenas para o volume de participações. Em vez disso, a atual gestão da cidade (DEM) escolheu a realização de evento público, com a presença de veículos de comunicação local para anunciar os nomes das sugestões de intervenção vencedoras. Assim, as atenções são deslocadas do processo de votação e mobilização dos cidadãos e focalizam na *performance* política do gestor municipal.

Um fato que chama atenção, por outro lado, é o engajamento da população do subúrbio soteropolitano⁷, que se mobilizou por meio de liderança comunitária para coletar o maior número possível de votos dos moradores da região (SANTOS, 2021). Trata-se de uma região há muitos anos vitimizada pelos alagamentos decorrentes das chuvas e a falta de infraestrutura local, e, por meio de articulação local, garantiu a vitória da sugestão de intervenção. Dessa maneira, a mobilização popular tradicional parece se configurar como recurso adicional indispensável no processo da participação social mediada pela plataforma digital.

Considerações finais

Sem dúvida, as novas tecnologias da informação abrem muitas possibilidades para a relação entre o Estado e o cidadão, mas as contradições também estão presentes nesse novo espaço que deve ser encarado como um *continuum* (ISIN; RUPPERT, 2020) dos espaços tradicionais, com suas características próprias. A aplicação dessas tecnologias, a despeito de seu potencial revolucionário, pode aprofundar ou dar novas faces a processos de exclusão de camadas da população já privadas de direitos, como o direito à cidade.

O projeto Ouvindo Nosso Bairro, da prefeitura de Salvador, parece se enquadrar nesse perfil, na medida em que se apresenta como uma

7 Segundo dados da Prefeitura-Bairro Subúrbio, a região é composta pelos bairros Alto da Terezinha, Coutos, Fazenda Coutos, Ilha de Bom Jesus dos Passos, Ilha de Maré, Ilha dos Frades, Itacaranha, Nova Constituinte, Paripe, Periperi, Plataforma, Praia Grande, Rio Sena, São João do Cabrito e São Tomé.

oportunidade de a população participar diretamente das políticas municipais, direcionando a aplicação de recursos para intervenções urbanas, segundo julgamento coletivo, mas termina por se constituir em instrumento de promoção política de governantes. O problema se aprofunda com a falta de transparência em todos os processos do programa (coleta, processamento e divulgação de dados), o que, além de contrariar princípios democráticos e contradizer o próprio ideal de participação popular, impede que a população exerça de forma efetiva sua agência na coisa pública.

Assim, um projeto com potencial cidadão pode ser escamoteado para interesses políticos de governo, em que a mobilização da população é controlada pelo desenho do instrumento de participação, que não abre espaço para contestação, nem auditoria dos resultados alcançados. Por outro lado, a mobilização popular se mostra uma força imprevisível, na medida em que se apresenta latente, sempre disposta a agir na presença de uma consciência sobre questões de interesse comum, como o acesso à infraestrutura urbana adequada para todos.

Este trabalho também indica a necessidade de aprofundar a investigação sobre o tipo de projeto *smart city*, que está em desenvolvimento na cidade de Salvador, para melhor compreender como a administração pública faz a governança de dados compartilhados e que implicações essa governança traz para os destinos da cidade e a agência cidadã. A ausência de transparência por parte da administração pública em um programa que se supõe ser de caráter participativo sugere uma gestão tecnocrática e vertical (*top down*), com poucas possibilidades de participação popular (*bottom up*), hipótese que precisa ser testada em mais pesquisas.

Referências

- BRASIL. Lei nº 13.709. *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm.
- CAETANO, B.; PAULA, M.; DE SOUZA, J. SoPa: A social media for a participatory society. *IEEE Access*, v. 8, p. 70627-70639, 2020.
- CHIAVENATO, I. *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- COELHO, T. R.; POZZEBON, M.; CUNHA, M. A. Citizens influencing public policy-making: Resourcing as source of relational power in e-participation platforms. *Information Systems Journal*, v. 32, n. 2, p. 344-376, 2022.
- DE CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Civilização Brasileira, 2008.
- DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. *The new public service: Serving, not steering*. New York: Routledge, 2015.
- GILLESPIE, T. *et al.* Expanding the debate about content moderation: Scholarly research agendas for the coming policy debates. *Internet Policy Review*, v. 9, n. 4, p. Article number: 4 1-29, 2020.
- HABERMAS, J. The concept of human dignity and the realistic utopia of human rights. *Diánoia*, v. 55, n. 64, p. 3-25, 2010.
- HIVON, J.; TITAH, R. Conceptualizing citizen participation in open data use at the city level. *Transforming Government People, Process and Policy*, v. 11, n. 1, p. 99-118, 2017.
- ISIN, E.; RUPPERT, E. *Being digital citizens*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2020.
- JOSS, S.; COOK, M.; DAYOT, Y. Smart cities: Towards a new citizenship regime? A discourse analysis of the British smart city standard. *Journal of Urban Technology*, v. 24, n. 4, p. 29-49, 2017.
- KIM, M.; CHOI, D. Development of youth digital citizenship scale and implication for educational setting. *Journal of Educational Technology & Society*, v. 21, n. 1, p. 155-171, 2018.
- LEMOES, A.; MOURA, T. Cidade Inteligente e Inteligência de Dados. Análise do aplicativo NOA Cidadão da Prefeitura Municipal de Salvador. *Comunicação, Mídia e Consumo*, [S. l.], v. 19, n. 55, 2022. DOI: 10.18568/cmc.v19i55.2627. Disponível em: <https://revistacmc.espm.br/revistacmc/article/view/2627>. Acesso em: 20 ago. 2023.
- LIU, H. K. Crowdsourcing: Citizens as coproducers of public services. *Policy & Internet*, v. 13, n. 2, p. 315-331, 2021.
- MADISON, M. J.; SANFILIPPO, M. R.; FRISCHMANN, B. M. Smart Cities and Knowledge Commons. *Governing Smart Cities as Knowledge Commons*, p. 6-26, 2023.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MOSSBERGER, K.; TOLBERT, C. J.; MCNEAL, R. S. *Digital citizenship: The Internet, society, and participation*. Cambridge, MA: MIT Press, 2007.

ONU. Smart Sustainable Cities. In: *Collection Methodology for Key Performance Indicators for Smart Sustainable Cities*. Genebra, 2017. Disponível em: <https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/U4SSC-CollectionMethodologyforKPI-fOSSC-2017.pdf>. :

OSTROM, E. *Governing the Commons*. Cambridge University Press, 2015.

PANGRAZIO, L.; SEFTON-GREEN, J. Digital rights, digital citizenship and digital literacy: what's the difference? *Journal of New Approaches in Educational Research*, v. 10, n. 1, p. 15-27, 2021.

POHLE, J.; THIEL, T. Digital sovereignty. *Internet Policy Review*, v. 9, n. 4, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.14763/2020.4.1532>.

RAYMOND, A. H.; KOUPEL, I. Open Governments, Open Data. *Governing Smart Cities as Knowledge Commons*, p. 58, 2023.

ROSATI, U.; CONTI, S. What is a smart city project? An urban model or a corporate business plan? *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, v. 223, p. 968-973, 2016.

ROZAS, D.; TENORIO-FORNÉS, A.; HASSAN, S. Analysis of the potentials of blockchain for the governance of global digital commons. *Frontiers in Blockchain*, p. 15, 2021.

SALVADOR (BA). Leis Municipais. *Lei nº 9358/2018 Institui o Programa Ouvindo Nosso Bairro*, 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2018/936/9358/lei-ordinaria-n-9358-2018-institui-o-programa-ouvindo-nosso-bairro>. Acesso em: 26 ago. 2023.

SANTOS, G. Bairro de Salvador foi beneficiado com obra após votação na internet. *Jornal Correio**, Salvador/BA, 18 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/salvador/bairro-de-salvador-foi-beneficiado-com-obra-apos-votacao-na-internet-1121>.

SIDDARTH, D.; WEYL, E. G. 2021. Technology Governance: The Case for the Digital Commons. *World Economic Forum*. www.weforum.org/agenda/2021/06/the-case-for-the-digital-commons/.

SHOKER, A. Digital Sovereignty Strategies for Every Nation. *Applied Cybersecurity & Internet Governance*, v. 1, n. 1, 2022. DOI: 10.5604/01.3001.0016.0943.

SIMONOFSKI, A. *et al.* Engaging citizens in the smart city through participation platforms: A framework for public servants and developers. *Computers in Human Behavior*, v. 124, p. 106901, 2021.

SVENSSON, J. The expressive turn of citizenship in digital late modernity. *JeDEM - eJournal of eDemocracy and Open Government*, v. 3, n. 1, p. 42-56, 2011.

SWITZERLAND. Swiss Federal Department of Foreign Affairs. (2018). *Modern Direct Democracy*. https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/publications/Publikationen%20Ausland/democracy_en.pdf.

THOMAS, V. *et al.* Where's Wally? In search of citizen perspectives on the smart city. *Sustainability*, v. 8, n. 3, p. 207, 2016.

TOMASELLO, F. From Industrial to Digital Citizenship: Rethinking Social Rights in Cyberspace. *Theory and Society*, v. 52, p. 463-486, 2022.

YEUNG, K. Algorithmic regulation: A critical interrogation. *Regulation & Governance*, v. 12, n. 4, p. 505-523, 2018.

ZANDBERGEN, D.; UITERMARK, J. Search of the smart citizen: Republican and cybernetic citizenship in the smart city. *Urban Studies*, v. 57, n. 8, p. 1733-1748, 2020.

Sobre os autores

Edson D'Almonte – Docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, UFBA. Linha de pesquisa: Comunicação e Cultura Digital. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Disputas e Soberanias Informacionais (INCT-DSI).

Fernando Novaes Franco – Doutorando em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia - UFBA. Mestre em Estudo de Linguagens, Universidade Estadual da Bahia - UNEB. Bacharel em Relações Públicas (UNEB). Linha de pesquisa: Comunicação e Cultura Digital.

Data de submissão: 30/08/2023

Data de aceite: 26/12/2023