



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO – PRPG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - PPGP**



GABRIELA DE LIMA RODRIGUES

**A EFETIVIDADE DO APLICATIVO COLAB.RE COMO INSTRUMENTO DE
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DIGITAL NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI**

**TERESINA
2019**

GABRIELA DE LIMA RODRIGUES

**A EFETIVIDADE DO APLICATIVO COLAB.RE COMO INSTRUMENTO DE
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DIGITAL NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI**

Área de concentração: “Gestão Pública para o desenvolvimento regional”.

Linha de Pesquisa: Organizações e desenvolvimento regional.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. João Carlos Hipólito B. Nascimento

TERESINA

2019

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

R696e Rodrigues, Gabriela de Lima.
 A efetividade do aplicativo Colab.re como
 instrumento de democracia participativa digital no
 município de Teresina-PI / Gabriela de Lima Rodrigues.
 Teresina: 2019.
 128 f.

"Orientador: Prof. Dr. João Carlos Hipólito
Bernardes do Nascimento"

Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão
Pública)- Universidade Federal do Piauí, Centro de
Ciências Humanas e Letras, Teresina.

1. Democracia participativa digital. 2.
Participação popular 3. Aplicativo Colab.re. 4. Gestão
pública. I. Título.

CDD: 352.007 2

GABRIELA DE LIMA RODRIGUES

**A EFETIVIDADE DO APLICATIVO COLAB.RE COMO INSTRUMENTO DE
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DIGITAL NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

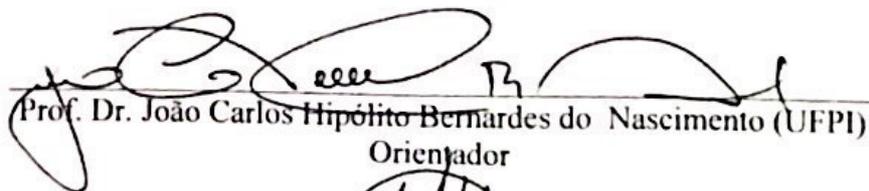
Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

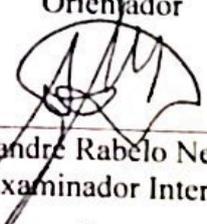
Linha de Pesquisa: Organizações e Desenvolvimento Regional.

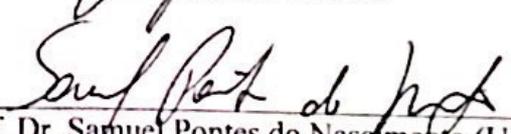
Orientador(a): Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento

Aprovado em 19 de setembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento (UFPI)
Orientador


Prof. Dr. Alexandre Rabelo Neto (UFPI)
Examinador Interno


Prof. Dr. Samuel Pontes do Nascimento (UFPI)
Examinador Externo ao Programa

À Deus, toda honra e toda glória!

AGRADECIMENTOS

A Deus, meu maior motivador, arquiteto do universo e Senhor do nosso destino que protegeu e conduziu neste árduo caminho.

Ao meu digníssimo esposo, Lucas Castro Serra, pelo amor incondicional, compreensão e carinhos diários, pela cumplicidade e parceria que me motiva e me enche de felicidade.

À minha família, que sempre me apoiou e torceu pelo meu sucesso, meus pais Expedito Rodrigues e Hilda Rosa, minha irmã Juliana, minhas sobrinhas-afilhadas Júlia e Alice, meu cunhado Samuel.

Ao Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia - IFPI, pelo convênio celebrado que tornou possível realizar o sonho do Mestrado, e pelo apoio dado a minha qualificação profissional enquanto servidora da instituição.

À Universidade Federal do Piauí - UFPI, por ofertar por meio do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, esse valioso Mestrado em Gestão Pública, e ao corpo técnico-administrativo.

Ao meu professor orientador, Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento, que acreditou no desafio proposto pela temática e me orientou brilhantemente nesta jornada, sempre estando disponível.

Aos professores do curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí: Adriana Siqueira, Alexandre Rabêlo, Buenos Ayres, Denis Carvalho, Eulálio Gomes, Francisco Mesquita, João Carlos Hipólito, Monique Menezes, Nelson Nery, Raimundo Júnior, Samuel Costa e Victor Sandes, pelos ricos ensinamentos durante todo o curso.

Aos amigos, que durante essa jornada ajudaram na superação deste desafio, especialmente aos colegas de turma que de uma forma leve e fraterna tornaram-se apoio nesse caminho, e a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a minha vida acadêmica e profissional, os meus sinceros agradecimentos.

Muito Obrigado!!!

“Penso noventa e nove vezes e nada descubro.
Deixo de pensar, mergulho em profundo silêncio
- eis que a Verdade me é revelada”.

(Albert Einstein)

"A vida é uma longa lição de humildade”.

(Sir James M. Barrie)

RESUMO

A democracia participativa é uma forma de exercício do poder fundamentada na participação dos cidadãos nas tomadas de decisões. Com os avanços tecnológicos, surge a democracia participativa digital e várias aplicações inovadoras (sessões plenárias e serviços públicos online, petição eletrônica por email, redes virtuais cívicas, site *e-participação*), dentre elas, o aplicativo Colab.re, que destaca-se por ser um mecanismo de participação cidadã, mostrando-se um elo de comunicação entre o gestor público e o cidadão. Apesar da relevância do aplicativo Colab.re, não foram notados estudos científicos focados na avaliação da efetividade deste como instrumento de democracia participativa. Nesse aspecto, buscou-se, a título de objetivo geral, investigar a efetividade da utilização do aplicativo Colab.re como instrumento de democracia participativa no município de Teresina - PI. Para tal, utilizando as lentes teóricas das Teorias da Escolha Pública, Agência e Legitimidade, e com uma estratégia metodológica suportada na análise documental de informações disponibilizadas pelo desenvolvedor do aplicativo; informações relativas ao Colab.re que estavam acessíveis no site oficial da Prefeitura de Teresina - PI; e, sobretudo, na condução de pesquisa de campo, junto a utilizadores chave do aplicativo, operacionalizada por meio Análise de Conteúdo das respostas obtidas por meio de um questionário semi estruturado. Notou-se, a título de resultado, que a efetividade do aplicativo é parcial. Apesar de 100% dos usuários entrevistados considerarem o Colab.re um real instrumento de participação popular, pois aumenta, facilita e incentiva a participação dos cidadãos nas decisões públicas, eles vêem o uso do aplicativo como estratégia política para garantir a legitimidade da gestão. Já um percentual de 83,3% percebe a interferência dos burocratas de rua na promoção das políticas públicas relacionadas ao aplicativo, e a maioria não se considera satisfeito com a solução das demandas realizadas. Como contribuição da pesquisa, e com fundamento nas lentes teóricas analisadas, a gestão deve aprimorar o trâmite das demandas, tornando a participação popular mais eficiente do ponto de vista das resoluções das políticas públicas. Por fim, o estudo também indica que sejam promovidas políticas de educação cívica para aprimorar a participação do cidadão.

Palavras-chave: Democracia Participativa Digital; Efetividade; Participação Popular; Aplicativo Colab.re.

ABSTRACT

Participatory democracy is a form of exercise of power based on citizen participation in decision-making. With technological advances, digital participatory democracy and several innovative applications (plenary sessions and online public services, electronic petition by email, civic virtual networks, e-participation website), among them, the Colab.re application, stand out. as a mechanism of citizen participation, showing a communication link between the public manager and the citizen. Despite the relevance of the Colab.re application, no scientific studies focusing on its effectiveness as an instrument of participatory democracy were noted. In this aspect, we sought, as a general objective, to investigate the effectiveness of using the application Colab.re as an instrument of participatory democracy in the municipality of Teresina - PI. To this end, using the theoretical lenses of the Theories of Public Choice, Agency and Legitimacy, and with a methodological strategy supported in the document analysis of information provided by the application developer; information related to Colab.re that was accessible on the official website of the Municipality of Teresina - PI; and, above all, conducting field research with key application users, operationalized through Content Analysis of responses obtained through semi-structured interview script. As a result, it was noted that the effectiveness of the application is partial. Although 100% of users interviewed consider Colab.re a real instrument of popular participation, as it increases, facilitates and encourages citizen participation in public decisions, they see the use of the application as a political strategy to ensure management legitimacy. Already a percentage of 83.3% perceive the interference of street bureaucrats in the promotion of public policies related to the application, and most are not satisfied with the solution of the demands made. As a contribution of the research, and based on the theoretical lenses analyzed, management should improve the process of demands, making popular participation more efficient from the point of view of public policy resolutions. Finally, the study also indicates that civic education policies are promoted to enhance citizen participation.

Keywords: Digital Participatory Democracy; Effectiveness; Popular participation; Colab.re application.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Variáveis estruturais do aplicativo Colab.re.....	74
Figura 2: Ranking dos usuários a nível local.....	79
Figura 3: Ranking dos usuários a nível nacional	80
Figura 4: Ranking das cidades brasileiras	81
Figura 5: Ranking das fiscalizações	82
Figura 6: Mapa geográfico das fiscalizações	83
Figura 7: Página inicial do Colab.re - aba Resumo	84
Figura 8: Índices de publicações resolvidas e por categoria	88
Figura 9: Gênero dos entrevistados	89
Figura 10: Idade dos entrevistados	90
Figura 11: Escolaridade dos entrevistados	91
Figura 12: Faixa de renda dos entrevistados	92
Figura 13: Meio de divulgação do aplicativo Colab.re	93
Figura 14: Fatores relacionados ao uso do aplicativo Colab.re	94
Figura 15: Satisfação quanto ao atendimento do aplicativo Colab.re	95
Figura 16: Quantidade de demandas atendidas pelo aplicativo Colab.re	97
Figura 17: Eficiência do aplicativo Colab.re como instrumento de participação popular.....	98
Figura 18: Uso do aplicativo Colab.re e sua relação com as políticas públicas....	99
Figura 19: Uso do aplicativo Colab.re e a evolução das políticas públicas.....	100
Figura 20: Visão do aplicativo Colab.re como instrumento de participação popular	101
Figura 21: Filiação partidária dos entrevistados.....	102
Figura 22: Uso do aplicativo Colab.re e a estratégia política	102
Figura 23: Uso do aplicativo Colab.re e a relação com os Burocratas de Rua.....	103
Figura 24: Uso do aplicativo Colab.re e a relação com a Transparência Governamental	104
Figura 25: Uso do aplicativo Colab.re e a relação com a educação cívica dos usuários	105
Figura 26: Participação dos entrevistados na gestão pública municipal.....	107

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Diferenças entre escolhas públicas e privadas.....	51
Quadro 2: Quadro Conceitual	61
Quadro 3: Triangulação de Dados	70
Quadro 4: Objetivos e Resultados	109

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO TEMÁTICA	12
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA.....	21
1.3 OBJETIVOS.....	22
1.3.1 Objetivo Geral	22
1.3.2 Objetivos Específicos.....	23
1.4 JUSTIFICATIVA	23
2 REFERENCIAL TEÓRICO	25
2.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DIGITAL	25
2.2 TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL.....	38
2.3 BUROCRATAS DE RUA	40
2.4 AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	46
2.5 LENTES TEÓRICAS.....	50
2.5.1 Teoria da Escolha Pública.....	50
2.5.2 Teoria da Agência	54
2.5.3 Teoria da Legitimidade	57
2.6 REVISÃO DA LITERATURA	60
2.6.1 Quadro Conceitual.....	61
2.6.2 Literatura Empírica Correlata	63
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	68
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS.....	72

4.1 ANÁLISE DOS DADOS	72
4.1.1 Descrição do Aplicativo	72
4.1.2 Relevância e reconhecimento do aplicativo	75
4.1.3 Funcionalidades do aplicativo.....	75
4.1.4 Estatísticas	77
4.1.5 O Colab.re em Teresina - PI	85
4.2 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	89
4.2.1 Estatísticas descritivas do perfil do usuário do aplicativo Colab.re – participante da pesquisa.....	89
4.2.2 Resultados encontrados nos questionários realizados com usuários do aplicativo Colab.re no Município de Teresina - PI	92
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
5.1. CONCLUSÕES.....	111
5.2. LIMITAÇÕES E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS	113
REFERÊNCIAS	115

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO TEMÁTICA

A busca por uma definição do conceito de cidadania, que seja apropriada à pesquisa desenvolvida, encontra diversos caminhos, tendo em vista o fato do termo ser muito utilizado nos debates atuais acerca de tal direito garantido na atual Carta Magna, porém, limita-se à tal definição à perspectiva de cidadania no contexto da gestão participativa.

No artigo escrito por Coelho (2011), consegue-se perceber a sutil ligação entre uma gestão participativa e a cidadania, sendo evidente, nas palavras da autora, que a inclusão dos cidadãos no dia a dia das questões públicas desenvolve, nestes, uma atitude mais política e ativa. Coelho (2011) contribui ainda explicando que o aumento da inclusão da participação de cidadãos nas decisões públicas potencializa o acesso a informações (garantindo a aplicação do princípio da transparência pública), amplia a fiscalização da atividade política e promove espaços públicos (arenas) mais fomentadores de debates, o que possivelmente tornaria a aplicação de políticas públicas menos desiguais e mais oportunas.

Entretanto, ainda faz-se necessário esclarecer esse significado de cidadania ao qual guia-se tal pesquisa, e, para isso, utilizar-se-á um estudo sobre projetos políticos, o qual possui uma vertente denominada de projeto político democrático-participativo, cujo enfoque ocorre na participação da sociedade nos processos de decisão de interesse público, compreendendo a cidadania de forma abrangente como o “direito a ter direitos”, enfatizando, também, uma noção ampliada de política (PIRES et al., 2011).

A cidadania também aparece como sendo a correspondência dos direitos políticos do homem (CARVALHO, 2007). Ser cidadão implica, cada vez mais, em ser detentor não somente de um conjunto de direitos e deveres individuais sob as leis do Estado que confere ao indivíduo a condição de “cidadão”, mas, também, ser possuidor de um conjunto de instrumentos políticos, jurídicos e sociais que o habilita à defesa da sociedade como um todo (FELISBERTO, 2012).

Uma vez que a cidadania é o direito a ter direitos, então, pode-se

compreender o cidadão como um agente transformador do meio social em que vive, na busca incessante de resguardar seus direitos e garantias adquiridos, dado o interesse de alcançar uma sociedade justa com melhores condições de vida e bem estar social. Para isso, o cidadão precisa ser atuante, e é aí que vem a definição de cidadania ativa que irá nortear o presente estudo.

Dada a importância do processo educativo na promoção da cidadania, e levando em conta os resultados de pesquisas sobre a adoção de instrumentos de participação popular (por exemplo, VIGLIO, 2015; SILVA, 2007; AVRITZER, 2009; FONSECA, 2009; NASSUNO, 2006; CUNHA; PINHEIRO, 2009), colocam-se, assim, as dimensões da cidadania (graus de ativismo) como um dos fatores com potencial de promover resultados sociais e/ou políticos relevantes, os quais tendem a ser positivos.

Esse ativismo social positivo empodera os cidadãos mais ativos a serem capazes de deflagrar círculos virtuosos em que a participação gera mais participação, incrementando o senso de pertencimento do cidadão à sua sociedade (TAVARES, 2014).

Em seu trabalho, Serva (2012) reflete sobre o conceito de cidadania ativa e a considera como um movimento que atende vários segmentos, e que promove a oportunidade de fala a diversos interesses, exigências e expectativas, principalmente de atores que se situam numa posição de periferia/exclusão na sociedade civil.

Cidadãos participantes ativamente colaborariam para a melhoria das políticas públicas, já que auxiliariam na busca por melhores alternativas que abarcassem os anseios da sociedade em geral. Apesar das literaturas apontarem que a maioria dos cidadãos não está qualificada para agir como protagonista das decisões políticas, a Democracia Participativa defende que ninguém melhor do que o próprio cidadão, que será usuário de um serviço público ou mesmo uma obra pública, ser ouvido em relação a mesma (DAHL, 2001; 2012).

Dessa forma, o cidadão ativo é àquele indivíduo que enxerga-se como dono dos seus direitos, inclusive com a perspectiva de lutar pela realização democrática do seu destino e da comunidade em que vive. Tal indivíduo atuante pode, por vezes, atingir a realidade de pessoas as quais possui ligações cotidianas, pois está inserido em um ambiente coletivo (PATEMAN, 1992).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ser os principais autores das chamadas políticas públicas, o que fez com que estes, além de mais encargos, passassem a ter, também, mais recursos e a dispor de instrumentos de gestão que potencializam uma participação maior da cidadania, o que, por sua vez, tende a culminar em maior (e melhor) fiscalização dos usuários perante os serviços públicos, mobilizando a opinião pública no que diz respeito a prestação e qualidade desses serviços (CIPEK, 2015).

O incremento da escolaridade bem como o a intensificação da urbanização vividos nas últimas décadas acarretaram na complexidade e, sobretudo, na maior heterogeneidade das demandas sociais por serviços públicos de qualidade, sendo, nesse aspecto, evidente a necessidade da participação em conjunto entre representantes e representados (MARTELLI et al., 2014).

Entende-se, assim, que o exercício da cidadania ativa é a busca da efetividade do Estado Democrático de Direito que orienta a sociedade, e que avança para a realização da democracia participativa, que é uma forma de exercício do poder fundamentada na participação dos cidadãos nas tomadas de decisões (DAHL, 2001; 2012). Tal realidade impulsiona a gestão pública a encarar suas ações baseada nos objetivos da gestão participativa (BRASIL, 2005), caminhando para a concretização do ideal democrático participativo.

Uma vez que é natural um certo distanciamento da realidade local, no exercício do cargo público, por parte dos representantes do povo, é notado uma importante dificuldade para a identificação e, principalmente, atendimento das demandas da sociedade (BAQUERO, 2008). A população, por outro lado, reclama por soluções no que diz respeito a questões de interesse social, porém, costumeiramente não ocupa o seu espaço público a partir da realização da cobrança efetiva de seus representantes (FIGUEIREDO; SANTOS, 2010). Essas duas realidades acabam se tornando aliadas no momento em que o governante solicita a participação popular na administração pública.

Moroni (2009, p. 109), discutindo sobre a complexa e volumosa variedade dos sujeitos políticos na atualidade, afirma que “[...] a democracia representativa, via partidos e processo eleitoral [...] não é suficiente para a complexidade da sociedade moderna”, sendo necessário, nesse ponto, criar mecanismos e programas de

participação que leve em consideração a complexidade do mundo globalizado e que possam influenciar as decisões políticas.

Para Lambertucci (2009, p. 71), a participação social “amplia e fortalece a democracia, contribui para a cultura da paz, do diálogo e da coesão social e é a espinha dorsal do desenvolvimento social, da equidade e da justiça”. Acredita-se, dessa forma, que a democracia participativa funciona como uma orientação à sociedade atual, auxiliando-a a enfrentar e resolver problemas fundamentais (LAMBERTUCCI, 2009).

Então, quando o cidadão posiciona-se como participante ativo das demandas da gestão, colabora e influencia as tomadas de decisão do gestor público, este, envolvido no processo e, responsável por essa sistemática, acaba por ganhar legitimidade social (ARMANI, 2004).

A democracia participativa desenvolveu-se, em grande medida no Brasil, sobretudo nos anos 1990, época em que foi criado e difundido o mecanismo do Orçamento Participativo, como inovação democrática de promoção da participação social. Além deste, há, também, outros espaços de participação popular advindos da promulgação da Constituição Federal de 1988, como, por exemplo, os conselhos participativos, as conferências sobre temas específicos da ação pública, formas de economia solidária e uma diversidade de outros tipos de interação entre a sociedade e o Estado (GASPARDO, 2018; CIPEK, 2015).

Dentro desse contexto de participação mais institucionalizada, o papel dos movimentos sociais no Brasil foi fundamental para exercer influência e pressão para que houvesse uma maior interlocução com o Estado, bem como para a criação das instituições participativas e de sistemas de políticas públicas. Inclusive, deve-se destacar a relevância de iniciativas da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais no processo de elaboração e implantação de inovações no âmbito da democracia participativa (GASPARDO, 2018; ABREU, 2016; ANDION et al., 2017).

Junto com a evolução dos movimentos sociais em busca de participação, o próprio contexto de comunicação e a relação social se modifica para uma abordagem tecnológica e digital. Nessa conjuntura, surge a democracia participativa digital, que refere-se a uma extensa variedade de aplicações tecnológicas, dentre eles os “parlamentos populares” televisionados - sessões plenárias online - ou júris públicos - Tribunal do Júri - voto eletrônico, campanhas de petição eletrônica por

email, redes cívicas e grupos de discussão eletrônica (por exemplo, o site *e-participação* do Governo Federal), além de serviços públicos através da internet, etc (NITTIS, 2019).

Essas aplicações tecnológicas aparecem como elemento viabilizador de um novo modelo de gestão pública que evoluiu para o que é hoje chamado de governo eletrônico, ou em outras nomenclaturas *e-gov*, *electronic government*, *e-government*, *e-governo*, *wired-government*, *governo digital*, *governo virtual*, *Estado virtual*, *governança eletrônica*. O governo eletrônico pode ser entendido como um conjunto de ações que modernizam as ações da gestão pública, ligado a uma nova visão do uso das tecnologias para a prestação de serviços públicos (por meio de serviços online na internet), mudando a maneira pela qual o governo interage com o cidadão, empresas e outros governos (DINIZ et al., 2009).

Todas essas aplicações tecnológicas favorecem a melhoria dos processos da administração pública, contribuindo com o aumento da eficiência, melhora da governança, elaboração e monitoramento das políticas públicas, aumento da integração entre os níveis de governos e entre governos e sociedade, ampliação da democracia eletrônica, fortalecimento do compromisso com a transparência e *accountability* governamental, além de fomentar a participação popular (MARTINS; RAMOS, 2008).

Nesse ambiente digital adotado pelas gestões públicas, acontece interligações que transformam o cidadão em ator e protagonista de uma outra realidade: virtual (GUERREIRO, 2006).

Dessa forma, as organizações públicas têm a necessidade de implantar novos sistemas de gestão, inspirados na inclusão do cidadão na tomada de decisões e que, de forma prioritária, atendam de maneira satisfatória as exigências dos seus usuários internos e externos, como pode ser exemplificado pelos casos de instrumentos de democracia participativa digital (Orçamento Participativo Digital - MG; Aplicativo Mudamos+; Rede Nossa São Paulo - SP; E-Democracia, etc) e de um aplicativo implantado na gestão de algumas prefeituras brasileiras, chamado Colab.re, objeto do presente estudo.

O Colab.re é uma rede social voltada para a cidadania ativa que tem como principal objetivo conectar cidadãos e cidades de maneira transparente e com foco

na resolução de problemas, discussão de projetos e avaliação dos serviços públicos (COLAB.RE, 2018).

A estrutura do Colab.re é formada por um ambiente de interação entre os usuários, via web e aplicativos para smartphones, sendo promovidos debates e espaço para a proposição de projetos. Na outra ponta, a entidade ou órgão público, concessionárias ou organizações da sociedade civil gerenciam as demandas dos cidadãos de forma prática e inteligente.

Nessa estrutura encontra-se, de um lado, o gestor público, buscando a aplicação da democracia participativa, do outro, o cidadão buscando a cidadania ativa. A junção desses objetivos atrelada aos benefícios da tecnologia é um aperfeiçoamento das chamadas ouvidorias com alguns incrementos, aonde o povo reclama, indaga, questiona e dá sugestões na gestão pública.

Assim, na prática, o aplicativo Colab.re funciona como uma rede social, um mecanismo de participação cidadã que permite a possível realização da democracia participativa digital. O Colab.re é uma ferramenta disponibilizada, pela gestão pública, com o objetivo de capturar as demandas diretamente com os cidadãos interessados, que manifestam propostas e reclamações de maneira voluntária e, assim, direcionam as políticas públicas a serem desenvolvidas naquela localidade. Nessa proposta, é oportunizado, ao cidadão, desempenhar ativamente seu papel de controle social, através da fiscalização das demandas cotidianas, proposição de soluções e avaliação dos serviços públicos prestados (COLAB.RE, 2018).

Muito embora o Colab.re mostre-se uma importante iniciativa de promoção da democracia participativa digital de caráter multi-municipal, não foram notados estudos científicos focados na investigação da eficiência do aplicativo como instrumento de democracia participativa; no mapeamento do perfil dos usuários que utilizam a rede social Colab.re no município de Teresina; bem como na avaliação da eventual existência de alguma política de educação cívica para que tais cidadãos realizem as demandas e/ou propostas de maneira consciente.

Alguns estudos têm buscado incrementar a compreensão do fenômeno da democracia participativa, por meio da investigação da percepção dos cidadãos, utilizando para esse fim estudos de diferentes casos de implantação de instrumentos de participação popular que utilizam tecnologias digitais (como por exemplo o caso

do aplicativo Colab.re), além de análises da evolução dos graus de ativismo dos cidadãos.

Via de regra, os resultados têm sinalizado que as novas tecnologias aumentam consideravelmente a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão da gestão pública, o que gera reformulação de políticas públicas. Ocorre que a qualidade de tal participação depende de ações do poder público, direcionadas ao interesse e conhecimento das funcionalidades da participação por meio do aplicativo.

O Município de Teresina foi escolhido para ser estudado em virtude de ser um dos pioneiros, dentre as capitais brasileiras, na implantação deste modelo de política pública baseada na cidadania ativa, onde se estimula o cidadão a participar das decisões do governo apresentando-se como uma experiência particular. De acordo com dados obtidos no site oficial do Programa Colab.re, na região Nordeste do Brasil, somente duas capitais utilizam a rede social como canal oficial de comunicação (Teresina-PI e Natal-RN), sendo a capital piauiense destaque por ter uma adesão elevada se comparado com a outra capital nordestina. Observa-se também, na análise preliminar das informações, que a participação dos habitantes cadastrados em Teresina-PI, no que diz respeito aos projetos propostos à gestão municipal, chega a ser 9 (nove) vezes maior quando comparados com a cidade de Natal-RN (COLAB.RE, 2018).

Na análise da efetividade de políticas públicas participativas nos órgãos públicos, a literatura depara-se com a identificação da importante influência dos burocratas de rua que, na definição de Lipsky (1980, p. 3), podem ser compreendidos como "servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no cumprimento de suas tarefas e que tem grande discricção na execução do seu trabalho", e segundo Meyers e Vorsanger (2010) "que controlam o acesso a programas públicos ou fazem cumprir leis ou regulamentos".

Acontece que, no exercício do cargo público, os burocratas de rua, enquanto *homo economicus*, podem oportunamente, desvirtuar políticas priorizando a maximização de interesses privados que materializa-se na busca por incremento da renda momentânea ou futura (COSTA et al., 2013). Dessa forma, dada a relativa discricionabilidade inerente à execução de políticas públicas locais, os burocratas de rua acabam por se posicionarem de maneira privilegiada, tendo poder de escolha no

atendimento e na execução de serviços públicos, influenciando diretamente na relação entre cidadão e gestão.

Diante do exposto, argumenta-se que, dado o contexto de escassez de recursos públicos; a existência da elevada heterogeneidade das demandas, por parte dos cidadãos, por serviços públicos, que tende a acarretar em um importante volume de demandas recepcionadas por meio de iniciativas de democracia participativa digital, como é o caso do Colab.re, a discricionariedade poderia ser oportunamente utilizada, por parte dos burocratas de rua, para privilegiar determinadas demandas em detrimento de outras também importantes (LIPSKY, 1980). Logo, considerar o papel exercido pelos burocratas de rua mostra-se preponderante.

Outra perspectiva relevante a ser avaliada é a exercida pela executivo local. Uma vez que os eleitores responsabilizam os políticos através de eleições periódicas, e dado que a disciplina do agente (população) tende a aumentar à medida que a transparência aumenta, os políticos têm incentivos para escolher níveis não-zero de transparência que levem a "maior compensação" quando comparado ao cenário da ação permanecesse completamente oculta (ALT; LOWRY, 2010). Logo, iniciativas de promoção da transparência e participação popular (aí incluído a democracia participativa digital) tendem a ser efetivadas em contexto onde os benefícios percebidos superam os riscos marginais inerentes, o que motiva, também, a realização do presente estudo.

Ademais, a consulta popular pode ser oportunamente utilizada para legitimar a execução de obras estratégicas para a gestão (por exemplo, promover obras em áreas com maiores colégios eleitorais ou em bairros em que é necessário conquistar mais votos), isto é, que tenham potencial de gerar maiores ganhos políticos. Armani (2008) considera a legitimidade um fator muito complexo, e que depende de dois outros, quais sejam a visibilidade e a credibilidade. Quanto maior o índice destes fatores, maior seria a chance de a organização e/ou gestor ser considerado como legítimo perante a sociedade. Além de requerer tais fatores, a legitimidade pressupõe "o reconhecimento da validação social de seu papel e a relevância de sua ação para a sociedade" (ARMANI, 2008, p. 192).

Apesar de Armani (2008) ter seu estudo voltado para a sustentabilidade das organizações da sociedade civil, ele considera a legitimidade como um fator crítico

não somente para estas, mas, também, para as organizações que atuam na esfera pública, especialmente as organizações governamentais. Essa conjuntura remonta às iniciativas dos gestores, como o uso de plataformas digitais de participação popular, que fomentam a democracia participativa realizando o processo decisório de maneira democrática, mas que, eventualmente, podem, deliberadamente, utilizar essa iniciativa com o anseio de obter legitimação para o seu governo/gestão.

Importante destacar que esse anseio por legitimação encontra relação com as escolhas feitas nas tomadas de decisão das políticas públicas. Tais escolhas chamadas de intenções, na visão de Wildavsky (1988), ou interesses, na visão de Silva (1995), segundo as diretrizes da Teoria da Escolha Pública, e nas palavras de Costa et al (2013, p. 1091), "não vão coincidir necessariamente com as intenções e os interesses de todo o restante da sociedade, pelo simples fato de que não existe uma escolha genuinamente pública, conforme exposto por Arrow (1963) em seu teorema da impossibilidade geral".

Em paralelo à Teoria da Escolha Pública, encontra-se outras duas lentes teóricas utilizadas na pesquisa, quais sejam, a Teoria da Legitimidade e da Teoria da Agência. Essa última, em especial, fornece fundamentos que corroboram o uso da gestão pública como meio de realizar atividades de interesse privado, fugindo da obrigação de perseguir o bem comum e não atendendo satisfatoriamente as demandas surgidas pelo aplicativo.

A Teoria da Legitimidade defende que, para que as organizações consigam se legitimar, elas precisam paralelamente alinhar suas práticas com normas e padrões comportamentais defendidos no ambiente em que atuam, tudo isso com o fito de transparecer estar em harmonia com o interesse público. Sendo assim, o uso do aplicativo Colab.re torna-se uma ferramenta que auxilia a gestão pública a tornar-se supostamente mais sensível aos anseios sociais.

Nos diversos estudos sobre democracia participativa e participação popular (por exemplo, CORTES, 2011, TAVARES, 2014, BAQUERO, 2008; ARMANI, 2001), percebe-se uma diminuição da credibilidade das organizações públicas, sendo notado que, para melhorar esse quadro, seria interessante retomar a garantia da sua capacidade de prestar serviços de qualidade, de solucionar conflitos e alcançar eficiência nos seus programas.

Entende-se que, a partir dessa investigação, serão obtidos indícios empíricos que, potencialmente, subsidiarão o delineamento de estratégias para o aumento da eficiência desse importante mecanismo de participação popular.

Segundo Sano e Montenegro Filho (2013), na avaliação do desempenho da gestão pública são importantes três indicadores (eficiência, eficácia e efetividade - 3Es), sendo a efetividade, que captura o grau de impacto da ação pública no atendimento ao cidadão, a mais relevante. No quadro lógico proposto pelos autores, evidencia-se que a efetividade é alcançada quando os resultados são a materialização do objetivo do projeto (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013). Assim, nesta pesquisa, a orientação será na avaliação da efetividade da política pública de participação popular por meio do aplicativo Colab.re.

Em termos metodológicos, o presente estudo, de caráter essencialmente qualitativo, realiza uma análise empírica do aplicativo Colab.re realizando a triangulação metodológica através da consulta: 1 - ao seu banco de dados disponibilizado no site oficial do programa; 2 - aos cidadãos proponentes de demandas inseridas na plataforma e 3 - a atores chave da burocracia governamental (burocratas de rua - funcionários com poder de decisão e em contato imediato com os cidadãos).

Como possíveis contribuições da pesquisa, vislumbra-se que o estudo poderá ser usado para planos, projetos e estratégias a serem utilizadas na governança colaborativa.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Para solucionar as dificuldades de governabilidade, vários gestores públicos têm se utilizado de estratégias pautadas na democracia participativa para aprimorar a participação do cidadão na tomada de decisões e elevar a sua importância na resolução de problemas que dizem respeito à sociedade como um todo (SANTIN; PANDOLFO, 2017).

Dentro dessa perspectiva, o desafio da presente pesquisa foi analisar o seguinte problema de pesquisa: Qual a efetividade do aplicativo Colab.re, enquanto ferramenta de democracia participativa digital, no processo decisório da gestão municipal de Teresina-PI?

Para o alcance do cerne deste desafio científico, fez-se necessário compreender o papel dos agentes governamentais na divulgação e incentivo para o uso desse instrumento de participação, bem como a sua relação com o cidadão-participante no *feedback* da ação.

Entre os fundamentos que embasam esse programa está o mais universal e basilar do ordenamento jurídico pátrio, que é o direito a cidadania, como pode ser observado a partir da descrição realizada no próprio site do desenvolvedor do aplicativo. Reafirma-se, assim, a imperatividade da necessidade de consonância entre os interesses dos cidadãos e o dos governantes, instrumentalizado pela gestão democrática e participativa.

Encontra-se, também, ainda que de maneira sucinta, o princípio da publicidade na Administração Pública fundamentando essa atividade, já que tal programa busca tornar todo o processo o mais transparente possível, ao utilizar um meio de comunicação relativamente de fácil acesso.

Dado o exposto, se fez relevante questionar esse estímulo a participação do cidadão, e até aonde tal ação governamental se embasa nos princípios acima citados dando uma resposta aos anseios da população colocados em destaque.

Desta forma, o desafio científico proposto é relevante uma vez que procurou identificar, por meio de uma pesquisa no aplicativo Colab.re, o papel deste no estímulo à promoção da cidadania ativa, culminando com a busca da sua real efetividade como instrumento de participação popular na realização da democracia participativa.

Assim, tal estudo possibilita a compreensão da importância da dinâmica de utilizar os novos aparatos tecnológicos e redes sociais para impulsionar a democracia digital e a educação cívica dos cidadãos, e não apenas enquanto forma de otimização da administração governamental, mas, também, como estratégia de legitimação da gestão pública.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Nessa linha, formulou-se o seguinte objeto geral de pesquisa:

- Investigar a efetividade do aplicativo Colab.re, enquanto ferramenta da democracia participativa digital, na gestão pública municipal de Teresina-PI.

1.3.2 Objetivos Específicos

Em termos de objetivos específicos, buscou-se:

- Avaliar a percepção do cidadão acerca da qualidade do *feedback* advindo da gestão municipal diante das interações realizadas no aplicativo;
- Verificar se a participação do cidadão está associada à existência de políticas públicas de educação cívica;
- Investigar a conexão entre o aumento da transparência governamental pelo aplicativo Colab.re e o consequente incremento na educação cívica dos cidadãos usuários do aplicativo; e
- Analisar a influência das tomadas de decisões dos burocratas de rua no desempenho das suas funções de receptores das demandas feitas no aplicativo.

1.4 JUSTIFICATIVA

A pesquisa proposta teve como finalidade abordar a temática da gestão participativa e da tendência do potencial colaborativo nas demandas de políticas públicas. Por estar associado a ação colaborativa e participativa do cidadão, o estudo poderá ser usado para planos, projetos e estratégias a serem utilizados na governança colaborativa.

O trabalho busca evidenciar que o nível de participação cidadã no processo decisório da gestão pública passou a ser essencial para a legitimidade governamental, e daí surgiu à adesão do poder público a ferramentas colaborativas, como a rede social Colab.re, que consistem em fazer do usuário-cidadão do aplicativo um colaborador das atividades de administração pública. Dessa forma, possibilita-se a interação do usuário com o poder público.

Tal proposta científica tem como escopo contribuir nos estudos posteriores que tratem de democracia participativa, mais especificamente na abordagem de democracia digital, percorrendo as pesquisas que tratam de governo aberto, e-democracia e democracia nas políticas públicas. Aborda-se um tema atual nos debates das gestões públicas, e não por menos, de grande interesse para os

cidadãos/leitores em geral, que têm uma intensa relação com a ampliação dos espaços participativos no meio digital.

Cabe destacar também as contribuições em termos de prática administrativa, já que o estudo analisou as estratégias e resultados do aplicativo Colab.re na gestão municipal de Teresina. Ainda, vale lembrar o impacto social que causa a utilização do Colab.re, a qual desafia os cidadãos a participarem da administração pública.

Por fim, o estudo ora realizado se mostra relevante dado o fato de inexistir, no conhecimento da autora, estudo correlato que aborde a temática e os objetivos propostos. Essa lacuna teórica nos mostra que até existem esforços de pesquisas recentes sobre a importância e aplicabilidade do aplicativo em si (SILVA; POLICARPO, 2015; GIARETTA; DI GIULIO, 2015; SALLES, 2017), mas tais estudos não correlacionam a efetividade do mesmo na promoção da gestão participativa.

Além dessa Introdução, a pesquisa segmenta-se em quatro capítulos. Inicialmente, reporta-se o referencial teórico, aonde aborda-se as principais conceitos abordados na pesquisa, iniciando por uma breve contextualização sobre democracia participativa digital e transparência governamental. Após uma breve explanação sobre burocratas de rua, avaliação da implementação de políticas públicas e, por fim, a abordagem das lentes teóricas (Teorias da Escolha Pública, da Agencia e da Legitimidade) que guiam o estudo, finaliza-se o capítulo com o apanhado do referencial teórico sobre a discussão na literatura e um quadro conceito resumindo os principais pontos.

O terceiro capítulo reporta a descrição dos procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, aonde se explica, de maneira detalhada, o método escolhido e a forma como a análise dos dados foi conduzida.

O quarto capítulo reporta a análise do objeto de estudo, descrevendo o aplicativo e transcrevendo os achados e resultados encontrados na etapa de análise de dados, realizada por meio do questionário semi estruturado aplicado aos cidadãos e servidores da gestão municipal. Essa transcrição tem como pilar de fundamentação dos resultados, as lentes teóricas explicitadas no capítulo dois.

Por fim, tem-se o último capítulo com as conclusões do estudo e as contribuições deste para futuras pesquisas na área explorada, qual seja, o aplicativo Colab.re como instrumento da democracia participativa digital.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesse capítulo, são reportados as principais obras sobre o fenômeno de interesse, que trará fundamentos para o desenvolvimento da pesquisa. Inicialmente, é reportada uma breve contextualização sobre democracia participativa digital abordando seus conceitos, princípios e parâmetros necessários para compreensão do tema em debate. No tópico seguinte, tratar-se-á de definir e contextualizar os burocratas de rua, que são os servidores executores que trabalham junto a gestão pública, na recepção das demandas propostas pelos cidadãos.

Em seguida, as lentes teóricas utilizadas no presente estudo (Teoria da Escolha Pública, Teoria da Agência e Teoria da Legitimidade) são brevemente discutidas, delimitando suas origens e as vertente seguidas pelos estudiosos que fazem correlação com a pesquisa a ser realizada. Por fim, é apresentada uma revisão de literatura sobre os estudos empíricos correlatos realizados, e sobre as teorias que dialogam com a temática da democracia digital, finalizando o capítulo com um quadro resumo das principais informações apresentadas no referencial teórico.

2.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DIGITAL

Segundo Aristóteles, a Democracia é forma de governo aonde o legítimo detentor do poder é o povo. Para que isso, de fato, aconteça, deve existir a efetiva participação do povo na organização do estado, na formação e na atuação do Governo. Sendo assim, os princípios norteadores do Estado Democrático tem três pontos fundamentais: supremacia da vontade popular (participação popular no governo); preservação da liberdade (poder de dispor de sua pessoa e de seus bens); igualdade de direitos (proibição de distinção no gozo de direitos) (BONAVIDES, 2010).

No entanto, depara-se com alguns obstáculos para a realização da democracia, quais sejam: a ignorância política dos direitos e deveres; a vontade popular não ouvida; a falta de alimentação, escola, saúde e trabalho; e os interesses de classes preponderando sobre interesse da nação e do povo (BONAVIDES, 2008).

A promoção da participação popular na gestão pública democrática e o consequente estímulo a cidadania ativa podem ser encontradas na atual Carta Magna, e uma das disposições a coloca como fundamento da República Federativa do Brasil:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; **II - a cidadania**; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político (BRASIL, 1988).

Encontra-se também na Carta Constitucional de 1988, em seu artigo 194, parágrafo único, inciso VII, sobre a seguridade social, é assegurado “o **caráter democrático** e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com **participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados** e do Governo nos órgãos colegiados” (BRASIL, 1988).

Já o artigo 198, sobre a gestão da saúde, afirma que “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...)”, sendo que uma destas diretrizes é o inciso III, que assegura “[a] **participação da comunidade**” (BRASIL, 1988).

Falando de Democracia Participativa, a mesma surge no final do séc. XX com a intensificação da participação direta do povo nas decisões políticas por meio de manifestações coletivas, aprovando proposições para a adoção de políticas públicas. Tal participação popular nas tomadas de decisão é uma forma de democracia direta que pode orientar os governos e os próprios representantes eleitos quanto ao pensamento do povo sobre questões de interesse comum a partir de ações como a iniciativa popular de projetos de lei e de conselhos especializados para atuar em certo setor das atividades sociais (BONAVIDES, 2008).

No Artigo 204, inciso II, referente à assistência social, é assegurada a “**participação da população**, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. E, em seu artigo 206, sobre a educação, o inciso VI discorre sobre “[a] **gestão democrática** do ensino público, na forma de lei” (BRASIL, 1988).

O Artigo 227, parágrafo 1º, do capítulo da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso, afirma que “o Estado promoverá programas de assistência integral à

saúde da criança e do adolescente, admitida a **participação de entidades não-governamentais**" (BRASIL, 1988).

Dessa forma, percebe-se um processo de redemocratização no Brasil, que teve como um dos pontos cruciais a organização da sociedade civil na busca de instrumentos que viabilizassem "*democratizar a democracia*". Como exemplo de tais proposições encontra-se a reivindicação de participação dos atores sociais na gestão e no controle de políticas sociais.

Na realidade social atual, para que haja a democracia direta na forma participativa, necessita-se de avançados recursos técnicos para captação e transmissão de opiniões (rede mundial de computadores) a serem utilizadas para fins políticos. Segundo Paulo Bonavides (2010, p. 471):

O século XXI está fadado a ser o século do cidadão governante, do cidadão povo, do cidadão soberano, do cidadão sujeito ao direito internacional. Breve, o povo, diretamente, em plebiscitos instantâneos, por via da rede eletrônica, decidirá as grandes questões de interesse nacional e de soberania. E, ao mesmo passo, por meio de referendos, igualmente instantâneos, aprovará as emendas constitucionais daquele teor. O porvir será do povo. Haverá assim mais pureza nas instituições, mais legitimidade, mais democracia, mais poder representativo, portanto, menos corrupção, menos injustiça social, menos falsidade governativa, menos alienação da cidadania. (BONAVIDES, 2010, p. 471)

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) trouxe, assim, a formalização destas demandas, já que a nova legislação bem mais participativa foi implementada com sua promulgação, facilitando as iniciativas de institucionalização de novos canais de participação, dentre os quais se destacam os conselhos de políticas (FARIA; RIBEIRO, 2011).

Corroborando esse entendimento de que o discurso internacional sobre participação teve forte reflexo em âmbito nacional, Fonseca (2011, p. 159) dispõe que a "ideia de participação, no Brasil, ganha grande impulso devido a características endógenas, tais como o ativismo dos movimentos sociais na redemocratização (AVRITZER, 2002) e os arranjos institucionais criados a partir da Constituição de 1988".

Todo esse movimento político deu ensejo à criação de espaços públicos de participação que é um fenômeno recente e de grandes proporções no Brasil, oportunizando o envolvimento de cidadãos em processos de decisão que ocorrem pelas múltiplas formas de organização coletiva e pela inclusão de novos sujeitos

sociais em decisões públicas (SOUZA, 2011). Em seu trabalho intitulado 'Da sustentabilidade social à legitimidade: novas exigências à racionalidade do gestor público', Serva (2012) reflete que:

A chamada cidadania ativa representa um movimento que se irradia em múltiplas direções, denotando um pluralismo de expectativas, exigências, interesses e ideais de atores organizados sob diversas formas no seio da sociedade civil” (SERVA, 2012, p.100)

Segundo Marshall (1967), a cidadania pode ser conceituada como sendo *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Dessa forma, pode-se denominar a atitude do voluntário-participante como sendo realização da cidadania ativa.

Pois bem, se a cidadania é o direito a ter direitos, então poderia-se aqui colocar o cidadão como um agente transformador do meio social em que vive na busca incessante de resguardar seus direitos e garantias adquiridos e lutar por uma sociedade justa com melhores condições de vida e bem estar social (ARENDDT, 2007).

Tenório e Rozenberg (1997) afirmam que a participação integra o cotidiano de todo indivíduo e que é a possibilidade de participação que propicia, ao ser humano, a realização de planos que de outra forma seriam de difícil ou impossível realização, e que a participação social é a apropriação pelo indivíduo do direito de construção do seu próprio destino, embora que essa participação requeira a consciência sobre seus próprios atos, consciência essa que nem sempre está pronta. Por outro lado, o mesmo autor afirma que não há participação que não seja voluntária, sendo que a legitimidade da participação está justamente na sua voluntariedade.

Segundo Gaspardo (2018), a cidadania ativa e o aprofundamento da democracia dependem de informação, conscientização e estímulo à participação social. Trata-se de criar mecanismos que permitam o acesso da população às informações, promover iniciativas que estimulem a organização popular e possibilitem o acompanhamento e fiscalização dos projetos governamentais, além de fomentar espaços, canais e processos participativos capazes de conquistar a adesão da sociedade à participação.

Ainda sobre cidadania ativa, na busca da compreensão da ambivalência conceitual entre a dimensão civil e cívica da cidadania que vem sendo discutida,

para incrementar a compreensão da evolução do conceito, utiliza-se as palavras de Reis (1994):

A dimensão cívica é ligada (...) à idéia dos deveres e responsabilidade do cidadão, a sua propensão ao comportamento solidário e à observância das virtudes cívicas, propensão esta que resultaria de sua identificação com a coletividade, ou do fato de que sua própria identidade pessoal se vê marcada fundamentalmente pela inserção na coletividade. (...) Em contraste a dimensão civil da cidadania é posta em correspondência com a busca moderna de afirmação dos direitos dos membros individuais da coletividade, que estaria igualmente presente tanto na afirmação dos direitos civis quanto nos momentos em que ocorre a afirmação dos direitos políticos e dos direitos sociais (REIS, 1994, p. 335).

Além de direitos e deveres, o cidadão é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público. Exatamente por essa possibilidade de participação direta que o cidadão reafirma a garantia da soberania popular como elemento essencial da democracia, e garantida na Constituição Federal (BENEVIDES, 1991; 1994).

Utilizando as palavras de Estêvão (2011, p. 11), “a governabilidade da democracia depende da existência de canais que permitam satisfazer as demandas de participação social cidadã, para além de supor e de legitimar-se na concretização prática de valores que constituem a cultura cívica democrática”.

Entre as críticas mais pontuais sobre a temática, tem-se que destacar os impactos negativos na governabilidade democrática, a falha do fenómeno ora estudado no que diz respeito a educação, pois considera-se esta de suma importância para que ocorra o procedimento de tomada de decisão coletiva. Faz-se necessário repolitizar e eticizar a gestão pública, ampliando-a o seu alcance e dando-lhe uma maior densidade e precisão em termos de conteúdo através da sua focalização em termos de direitos humanos (ESTÊVÃO, 2011).

Por sua vez, Lúcio (2013, p. 235) afirma que "as sociedades parecem carecer de um forte investimento em cultura cívica e em cultura política, sem as quais não é possível desenvolver uma verdadeira ação comunicacional em democracias dialógicas".

Na obra de Wampler (2011) encontra-se uma abordagem sobre a governança participativa que a coloca impulsionadora de mecanismos de intermediação do Estado com a sociedade civil. Isso se dá já que a fragilidade do Poder Legislativo reflete em uma situação aonde os cidadãos não conseguem apoio nessa instituição

para intermediar suas demandas, e para que as mesmas tornem-se políticas públicas.

Ainda sobre a análise de governança, utiliza-se do estudo de Pereira (1997), para cristalizar tal problemática:

As democracias dos países desenvolvidos (já para não falarmos daqueles em vias de desenvolvimento) apresentam alguns sinais de «ingovernabilidade». Entende-se por isto a dificuldade crescente que um governo tem (qualquer que ele seja) em implementar as políticas que considera as mais correctas para o país e sobretudo as reformas que muitos julgam necessárias (na educação, na saúde, na segurança social, no sistema fiscal, etc). Para além das consequências imediatas na relativa incapacidade de resolver certos problemas, existe um outro problema sério — a desconfiança crescente que alguns cidadãos vão tendo em relação à capacidade das instituições democráticas em resolver os seus problemas, por outras palavras, um certo descrédito na democracia, que se manifesta, entre outros factos, no alheamento crescente do exercício da cidadania (PEREIRA, 1997, p. 439).

Pode-se entender, assim, que o exercício da cidadania ativa é a busca da efetividade do Estado Democrático de Direito em que se vive. A existência concomitante da democracia representativa com a democracia participativa é um efeito natural que deveria decorrer do nosso ordenamento jurídico e da participação popular (GASPARDO, 2018).

O que caracteriza o modelo democrático participativo são diferentes experiências de inovação institucional que, em geral, como bem analisa Gaspardo (2018, p. 74), “não resultam de formulações acadêmicas ou de tecnocratas”, mas são construídas pela sociedade civil organizada e pela luta de grupos sociais. No entanto, os modelos de democracia participativa e representativo não são antagônicos, devem ser complementares.

Nesse contexto atrela-se às ideias explanadas por Serva (2012) sobre a legitimidade do gestor público e relaciona-se tal característica ao uso de métodos que usem a transparência para dar credibilidade ao mesmo. Em obra citada acima tal autor afirma “o déficit de legitimidade é real, ele é um produto da crise atual e, ao mesmo tempo, se apresenta como um fator de agravamento desta”. Para Habermas (1981, p. 65), se trata de “um déficit de legitimação significa que não é possível, por meios administrativos, manter ou estabelecer estruturas normativas efetivas na extensão requerida” (HABERMAS, 1981, p. 65).

Estudos integrantes de um programa internacional analisados por Coelho (2006), ensejou duas conclusões sobre experiências participativas:

A primeira é a de que o êxito dos mecanismos participativos depende da combinação de três fatores: gestores públicos comprometidos, cidadãos mobilizados e procedimentos organizacionais inovadores. Isoladamente, cada um desses fatores seria insuficiente para superar as enormes dificuldades envolvidas nos esforços de integrar grupos sociais marginalizados ao processo de elaboração das políticas públicas. Com efeito, o êxito invariavelmente requer a presença simultânea de atores estatais empenhados em construir alianças com a sociedade civil, de cidadãos e organizações civis efetivamente interessados em tomar parte nas políticas públicas e de procedimentos organizacionais que reduzam a assimetria de recursos entre os participantes. Desse modo, os agentes envolvidos na gestão participativa devem envidar seus esforços de uma maneira integrada (COELHO, 2011, p. 280).

Segundo a obra de Coelho (2011), perceberam-se que as relações entre os atores são marcadas por grandes assimetrias, onde os agentes estatais têm poder excessivo e que os fóruns são frequentemente capturados por certos grupos político-partidários. O autor afirma que "os participantes têm uma relação fortemente caracterizada por antagonismos e cooptações entre si, e que mecanismos não transparentes são empregados para estruturar e conduzir o processo de tomada de decisões". (COELHO, 2011, p. 286).

Fonseca (2011) menciona que alguns autores afirmam que a participação foi promovida de forma esvaziada e descolada das realidades específicas em que tais experiências foram implementadas, sem um verdadeiro significado e estudo das demandas locais. Olival, Spexoto e Rodrigues (2007, p. 1.027) contribuem afirmando que:

deve-se "repensar o conceito dos conselhos como uma instituição caracterizada pela participação ampliada, uma vez que a existência dessas instituições não conseguiu superar a distinção entre uma minoria de cidadãos politicamente ativos e a maioria passiva (OLIVAL; SPEXOTO; RODRIGUES, 2007, p. 1.027).

Fonseca (2011, p. 165) utiliza as palavras de Williams (2004, p. 558, tradução livre) para analisar o fenômeno da despolitização. Segundo o autor citado, a participação "já foi politicamente 'domesticada', e está servindo para a legitimação de importantes funções econômicas, institucionais de uma visão mainstream de desenvolvimento". Assim, a classe dominante não sofreria nenhum ônus ao conceder esse empoderamento baseado em um suposto modelo harmônico de poder que na verdade esconde a verdadeira estrutura de poder, e nas palavras de

Mohan e Stokke (2000, p. 249), “isto implica que o empoderamento dos ‘sem poder’ poderia ser alcançado dentro da ordem social existente, sem nenhum efeito negativo significativo sobre o poder dos poderosos”.

Para que esse empoderamento ocorra, de fato, faz-se necessário que o Estado disponibilize os principais bens democráticos, que são: inclusão, controle popular, julgamento considerado, transparência, eficiência e capacidade de ser transferido para outras realidades (SAMPAIO, 2013).

Atualmente, a participação é, portanto, aceita por todos do espectro político e ideológico. Tem-se, desse modo, uma nova pressão sobre a gestão pública, seja por parte da população, seja da mídia ou, mesmo, de organismos internacionais que, em alguns casos, condicionam recursos à participação popular (ABREU, 2016).

Nos últimos anos, observam Araújo, Penteado e Santos (2015), ocorreram diversas mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil. Novos arranjos societários implicam um novo *modus operandi* a partir de algumas características da sociedade civil contemporânea, como fragmentação, complexidade e pluralidade.

O Estado, por sua vez, também passa por mudanças significativas em sua organização e seu funcionamento, principalmente sob a perspectiva neoliberal. Na opinião dos referidos autores, o enfraquecimento do Estado também auxilia o crescimento e desenvolvimento da organização da sociedade civil. Com isso, esses novos arranjos institucionais e sociais ampliam significativamente os espaços de participação cidadã (ARAÚJO; PENTEADO; SANTOS, 2015).

Frisa-se que, não basta que os processos decisórios sejam inclusivos, deliberativos, pedagógicos e institucionalmente plurais, sendo necessário que tais instâncias tenham capacidade política de tornar suas decisões efetivas. Segundo afirma Dowbor (2007), tem-se de assegurar que a sociedade tenha mais possibilidade de cobrar os resultados. A população desinformada, ou mal informada, compromete sobremaneira a efetiva participação social.

Assim, a Democracia Digital (E-Democracia) ocorre na utilização das tecnologias para energizar a vida política e democrática da nação, buscando modernização constitucional, tomada de decisões descentralizadas, aumentando da transparência e dos direitos dos cidadãos. Além disso, a Democracia Digital deveria ser vista como um complemento ao invés de um substituto das estruturas de governança e o objetivo do governo inglês seria usar a energia e interesse dos

indivíduos em política para apoiar e melhorar as instituições tradicionais da democracia (SAMPAIO, 2013).

No que diz respeito ao campo das inovações democráticas, para Ventura (2016), estas são compreendidas como instituições políticas construídas especificamente para ampliar e aprofundar a participação dos cidadãos no processo decisório. São necessariamente experimentos de caráter institucional, atribuindo à participação do cidadão um papel no processo decisório reconhecido pelas instituições políticas. Nessa perspectiva, tais inovações são vistas como elementos capazes de estabelecer diálogo e aperfeiçoar o funcionamento das tradicionais instituições representativas.

Na evolução dos meios de comunicação da sociedade, surge a Democracia Digital que estimula o Estado na adoção de estratégias que viabilizem a atuação do cidadão, não como cliente das informações disponibilizadas, mas como agente catalisador da democracia. Pesquisas sobre democracia digital buscam, sobretudo, entender como o ambiente *on line* pode preencher as lacunas do atual sistema democrático representativo de modo a promover maior participação dos cidadãos na esfera política (por exemplo, ABREU, 2016; CAETANO et al., 2016; COLEMAN; BRUMLER, 2009; GOMES, 2011; MAGAGNIN, 2008; SAMPAIO, 2013).

A análise de experiências inovadoras da implementação da democracia participativa, a partir da literatura analisada, aponta a considerável influência das novas mídias digitais e seus desdobramentos, como fatores de impulso à efetiva participação popular nas tomadas de decisões públicas. Isso se deve à facilidade usual das tecnologias que favorecem a participação eletrônica, no anseio da busca pela transparência governamental e pela crescente cobrança por maiores graus de efetividade e responsabilização dos agentes públicos, o que fomenta a criação de mais instrumentos de democracia participativa.

A noção de democracia digital remonta a um conjunto robusto de aplicações tecnológicas, incluindo ‘parlamentos populares’ televisionados ou júris cidadãos, voto eletrônico, atividades de *lobby* e campanha através de e-mails, redes cívicas e grupos de discussão eletrônica, prestação de serviços públicos através da internet., etc. (SAMPAIO, 2013).

Para que essa atuação, de fato, ocorra, surgem os mecanismos de participação individual dos cidadãos, que “são dispositivos que permitem ao

indivíduo manifestar suas preferências sobre os serviços e bens oferecidos diretamente pelo município ou cuja provisão é regulada pelo governo municipal" (CORTES, 2011, p. 138). Tais mecanismos permitem ao cidadão apresentar queixas, avaliar a qualidade ou expressar seu nível de satisfação com os bens e serviços ofertados e apresentar sugestões ou proposições (CORTES, 2011). Enquadram-se nessa categoria as pesquisas de satisfação de usuários e de beneficiários; serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet – “disque denúncia” e “fale conosco”, por exemplo –; e, principalmente, as ouvidorias.

Pesquisas de Informações Básicas Municipais (Munic), que são divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontam a evolução das gestões municipais em vários setores, inclusive em relação à disponibilidade de sinal gratuito de internet e ferramentas de governo eletrônico para os cidadãos (IBGE, 2018).

Utilizando o caso do Orçamento Participativo Digital (OPD) como exemplo comparativo de instrumento da Democracia Digital, naquele cenário, segundo Barros e Sampaio (2017, p. 144 e 148), “o OPD foi considerado uma inovação democrática e provavelmente o caso mais bem-sucedido de democracia digital no Brasil” pois criava a “possibilidade de fortalecer os processos deliberativos em torno do orçamento municipal ou mesmo de promover uma reflexão das implicações de uma iniciativa de participação tal como aquela”.

Contando com o fator “novidade” e uma grande campanha de divulgação, o OPD mostra-se um importante instrumento de participação popular nas decisões governamentais mostrando-se eficiente do ponto de vista da abrangência, já que consegue alcançar públicos variados. Por outro lado, foi relatada uma importante falha colocando-o como de baixa credibilidade quando se trata da veracidade das manifestações virtuais, uma vez que, a despeito de ter sido obtida uma participação grandiosa, é notado o fácil acesso a falsas manifestações (BARROS; SAMPAIO, 2017).

O objeto da pesquisa é a participação por meio da tecnologia de comunicação e informação, através da Internet, redes sociais e aplicativos que abrangem um amplitude considerável de cidadãos, aproximando-os das relações governo-governados. Essa realidade alcança um nível de participação que vai além da

emissão de opinião, chegando a promover uma colaboração destes nas tomadas de decisão (SANCHEZ; MARCHIORI, 2017).

Quando se trata de inovação institucional, uma das primeiras ideias que se apresentam é a utilização de tecnologia de informação e comunicação. De fato, conforme analisa Gaspardo (2018), a internet é um instrumento muito útil para ampliar a transparência, o acesso e a produção de informações pelos cidadãos, os espaços de debate público e as oportunidades de organização social.

Entretanto, pontua Gaspardo (2018), o recurso à internet não implica uma nova forma de democracia, mas apenas uma nova ferramenta a seu serviço, que poderá apresentar diferentes resultados conforme os desenhos institucionais em que é utilizada e a postura dos atores políticos.

Para Dowbor (2007), o novo modelo que emerge está, essencialmente, centrado numa visão mais democrática, com participação direta dos atores interessados, maior transparência, com forte abertura para as novas tecnologias da informação e comunicação e soluções organizacionais para assegurar a interatividade entre governo e cidadania. A visão envolve sistemas de gestão do conhecimento mais sofisticados, com um papel importante do aproveitamento das novas tecnologias de informação e comunicação.

Assim, busca-se uma sociedade mais informada, para que possa participar, e com metodologias mais atualizadas. Mas, como bem sinaliza Dowbor (2007), também deve-se haver o empenho por instituições de Estado mais descentralizadas, transparentes e abertas para mecanismos participativos da sociedade civil, embora alguns autores não acreditam na participação popular plena como sendo eficaz (KOTHARI, 2001).

Interessante pontuar a questão comportamental dos cidadãos que, em sua maioria, não participam das decisões públicas. Tenório e Rozenberg (1997) afirma que, muito embora a participação social mostre-se a apropriação pelo indivíduo do direito de construção do seu próprio destino, essa participação requer consciência sobre seus próprios atos, consciência essa que nem sempre está pronta.

Por conta disso, a educação cívica deve ser trabalhada com o fito de melhorar a consciência política do cidadão médio e, conseqüentemente, aumentar a participação nas decisões públicas. Nesse contexto, necessita-se, também, que o fomento dado à participação seja de compreensão fácil ao cidadão médio, devendo

realizar uma comunicação pública de forma ampla e inclusiva (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997).

Nesse ponto, torna-se importante destacar a relevância das mídias digitais no âmbito da participação social, pois o intenso uso das tecnologias abriu novas possibilidades para que a sociedade civil pudesse ampliar sua participação ativa na vida pública, aumentando a capacidade de mobilização e a articulação dos cidadãos, possibilitando, assim, um maior envolvimento dos atores sociais (ARAÚJO; PENTEADO, SANTOS, 2015).

A mudança no perfil de atuação da sociedade civil, com o uso das redes sociais, abre caminho para que as entidades civis tenham participação mais ativa na vida pública (ARAÚJO; PENTEADO; SANTOS, 2015). Os mecanismos de comunicação interativos e colaborativos da internet criam condições para que esses grupos da sociedade desenvolvam novas atividades políticas, principalmente no exercício de influência sobre políticas públicas setoriais.

A internet, por exemplo, é vista, na concepção de Barros e Sampaio (2017), como uma possibilidade de incrementar a participação política cidadã, um modo de reconectar os cidadãos aos seus representantes, a fim de que os primeiros entendam e influenciem o processo de tomada de decisões. Além disso, a difusão do acesso à internet pode promover abertura no processo de criação de políticas públicas, uma vez que a tecnologia permite, aos cidadãos, participar das tomadas de decisão, e promover transparência por meio da liberação de dados governamentais a cidadãos e organizações cívicas. Porém, Barros e Sampaio (2017) esclarecem que a adoção das novas tecnologias, por parte do poder público, não ocorre de modo homogêneo entre os poderes e níveis da federação.

Nessa conjuntura, surgem as chamadas cidades inteligentes, ou cidades digitais, que estão relacionadas a todas as ações ligadas a informação digital municipal para proporcionar um espaço de informação para que seus habitantes e visitantes interajam entre si (BESSELAAR; BECKERS, 2009). Dessa forma, a Cidade Digital promove a co-participação de cidadãos e cidades na gestão pública, com a utilização de ferramentas digitais.

Esses instrumentos, que facilitam a participação cidadã nas demandas públicas, estão diretamente ligados ao conceito de cidade digital, mostrando-se essenciais para que um município seja classificado como tal. Municípios que

investem nesse setor, implantando ferramentas tecnológicas e promovendo o acesso a internet, melhoram a gestão pública e elevam a qualidade dos serviços prestados a sociedade (IBGE, 2018).

Para Coleman e Brumler (2009), a Democracia Digital materializa-se no processo em que os cidadãos, utilizando o ambiente *on line*, sinalizam, para o governo, suas opiniões ou queixas, relacionadas a questões públicas. Nessa perspectiva, uma vez que os cidadãos, ao se engajarem nessas atividades *on line*, se juntam ao processo democrático ao buscar moldar o desenvolvimento e a implementação das políticas pública (COLEMAN; BRUMLER, 2009), é esperado uma concretização da gestão pública participativa (FNQ, 2013).

Sendo assim, dado que qualquer meio de utilização de dispositivos eletrônicos, aplicativos e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais, mídias sociais) de tecnologias digitais de comunicação, que sejam usados para aprimorar, alterar ou mesmo reformular os processos decisórios da gestão pública em benefício de uma maior participação da comunidade política, pode ser denominado de aplicação da Democracia Digital (GOMES, 2011), vislumbra-se a iniciativa Colab.re como um importante mecanismo de Democracia Digital.

Embora em um cenário de descrédito em relação à política, uma vasta literatura (por exemplo, MEDEIROS, 2014; SAMPAIO, 2013; ANDION et al., 2017; SALLES, 2017) aponta o revigoramento da democracia a partir do uso das tecnologias digitais que são vistas como a via para o surgimento de novas práticas e ações políticas. Essas ferramentas têm o potencial de: aproximar cidadãos e representantes políticos; contribuir para o fortalecimento de uma cultura cívica e para a geração de novas modalidades de participação; fomentar ao debate público; e adensar os estoques de informação acessíveis às pessoas ordinárias (MENDONÇA; PEREIRA, 2011).

Interessante observar a conexão entre o aumento da informação política disponível na internet e o conseqüente incremento do nível de conhecimento dos cidadãos. De acordo com Mendonça e Pereira (2011, p. 28), uma grande quantidade de estudos apontam que “a internet só informa àqueles que já se informavam, sem gerar um significativo incremento no engajamento dos cidadãos com a política”, no entanto, a pesquisa em tela aprofundar-se-á nesse ponto para saber se tal comportamento comprova-se no caso do aplicativo Colab.re.

Faz-se oportuno destacar que atualmente os canais de informação na internet disseminam conteúdo e notícias que não estão mais sob o controle dos grandes grupos midiáticos e lideranças políticas. Convém observar que as diversas plataformas digitais hoje existentes, permitem o exercício do estímulo e motivação em busca de informação pelos usuários (MENDONÇA; PEREIRA, 2011).

Magalhães et al. (2012) relatam que o uso de *sites* na internet ou outros meios de comunicação relacionados a internet pelas entidades públicas para disseminar informação sobre o seu desempenho financeiro tem como objetivo-fim, reduzir a assimetria de informação, demonstrar transparência, eficiência, eficácia e *accountability* e sinalizar legitimidade e excelência para todos os *stakeholders*.

Assim, concluída essa breve contextualização sobre democracia participativa digital, apresentar-se-á, a seguir, uma breve discussão sobre a transparência governamental a nível de executivo local, e a relação desta com a legitimação política dos agentes do executivo municipal.

2.2 TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL

O poder executivo local pode influenciar a percepção da população diretamente ligada a sua gestão, a partir das ações exercidas por ele. Em geral, os eleitores avaliam os políticos por meio das eleições periódicas, e sabendo que a imagem positiva do político tende a aumentar à medida que a transparência aumenta, os políticos têm incentivos para escolher níveis não-zero de transparência que levem a "maior compensação" quando comparado ao cenário da ação permanecesse completamente oculta (ALT; LOWRY, 2010).

Interessante ressaltar que a gestão pode realizar ações boas ou ruins, e, assim, a transparência pode revelar informações sobre o tipo ou as ações políticas do titular (ALT; LOWRY, 2010). Logo, iniciativas de promoção da transparência e participação popular (aí incluído a democracia participativa digital) tendem a ser efetivadas em contexto onde os benefícios de tais ações gerem retorno satisfatório aos gestores públicos.

Dessa forma, e de acordo com o estudo dos modelos formais de transparência observados na obra de Alt e Lowry (2010, p. 399), "a transparência relacionada à política pode servir tanto aos interesses dos titulares quanto aos dos

eleitores”. Isso se dá, basicamente, porque o aumento da transparência pode vir a melhorar o bem-estar dos eleitores e, ao mesmo tempo, pode compensar os efeitos negativos das políticas desaprovadas pela população, como é o caso dos aumentos de impostos, fazendo com que as chances de reeleição do governante titular aumentem.

Os resultados empíricos do estudo de Alt e Lowry (2010) revelam que uma característica institucional, como, por exemplo, a transparência do processo orçamentário, afeta a percepção dos eleitores em relação aos gestores responsáveis pelas mudanças nas políticas e, a partir daí, influenciam a permanência ou não de tal gestor no cargo político.

Os autores descobriram que o efeito causado pelo aumento de impostos na reeleição de políticos “é negativo e estatisticamente significativo em níveis baixos de transparência orçamentária, mas o efeito diminui para zero em níveis mais altos”¹ de transparência. Alt e Lowry (2010) afirmam ainda que:

Os eleitores podem não gostar de impostos mais altos, mas os modelos e resultados deixam claro que fornecer melhor acesso a informações sobre as decisões políticas subjacentes pode alterar as reações dos eleitores a essas escolhas políticas² (ALT; LOWRY, 2010, p. 400, tradução nossa).

Assim, de uma forma geral, a partir desse estudo analisado, pode-se notar que um gestor, ao ser empossado em um cargo executivo, além de cumprir suas obrigações morais, tem como dever orientar suas ações em busca de realizar políticas que favorecem os eleitores da coalizão vencedora. Se assim não o fizerem, serão responsabilizados pelo não cumprimento das expectativas desses eleitores que o elegeram. Esse resultado evidencia uma realidade social em que a aprovação dos cidadãos em relação aos agentes políticos depende, em parte, das preferências políticas destes agentes e de sua coalizão de apoio.

Tais preferências partidárias dos eleitores é melhor explicada por Meirowitz (2007, p. 43), que demonstra um modelo formal de competição entre políticos de diferentes partidos aonde “políticas (ou resultados) considerados aceitáveis se implementados por uma das partes podem ser considerados inaceitáveis quando a

¹ *“is negative and statistically significant at low levels of budget transparency, but the effect diminishes to zero at higher levels”.*

² *“Voters may dislike higher taxes, but the models and results make clear that providing better access to information about the underlying policy decisions can alter voter reactions to those political choices.*

outra parte estiver no cargo”³. Dessa forma, eleitores representativos tratam as partes de maneira diferente.

Trazendo para o âmbito da democracia participativa digital, um gestor público poderia ‘escolher’ ser mais transparente e direcionar seu governo para uma maior participação popular, se isso levasse os cidadãos - diretamente ligados a sua gestão - a aprovarem ou, de certa forma, apoiarem seu modelo de governo por ser mais transparente e acessível à população.

Esse contexto aliado com o avanço da internet como um dispositivo de comunicação pouco dispendioso, mas com grandes potencialidades nessa área, o uso de aplicativos na gestão pública tem vindo a ser objeto de muitos debates e análises. Além da prestação de serviços e do atendimento ao público, uma percentagem crescente das entidades públicas utiliza da tecnologia, como aplicativos, redes sociais e *sites* oficiais, com o objetivo de conferir mais transparência à gestão, de se legitimarem perante a sociedade e de construir a confiança dos cidadãos no governo (MAGALHÃES et al., 2012).

Concluída essa breve contextualização sobre transparência governamental, apresentar-se-á, a seguir, a definição de burocratas de rua e a relação destes com a implementação das políticas públicas, discutindo seu potencial de alavancarem, bem como, inviabilizarem políticas públicas.

2.3 BUROCRATAS DE RUA

Burocratas de rua (ou Burocratas da linha de frente) são àqueles que, de fato, traduzem os programas em bens e serviços concretos, trabalhando diretamente no atendimento ao cidadão seja nos guichês, consultórios, salas de aula, pátios dos presídios ou esquinas das ruas. Sendo o elo entre os cidadãos e o Estado, eles têm grandes oportunidades de influenciar a execução das políticas públicas (MEYERS; VORSANGER, 2010).

Na definição de Lipsky (1980, p. 3), burocratas de nível de qual são "servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no cumprimento de suas tarefas e que tem grande discricção na execução do seu trabalho", e, segundo

³ *"Policies (or outcomes) that are considered acceptable if implemented by one party may be viewed as unacceptable when the other party is in office".*

Meyers e Vorsanger (2010, p. 249), “que controlam o acesso a programas públicos ou fazem cumprir leis ou regulamentos”. Dessa forma, acabam por se posicionarem de maneira privilegiada, tendo poder de escolha no atendimento e na execução de serviços públicos.

A análise realizada sobre a discricionariedade dos burocratas do nível da rua não pode deixar de lado as ambiguidades e imprecisões dos objetivos das políticas públicas, que, por vezes, deixam diversas lacunas para as tomadas de decisão pelos burocratas. Outra discussão relevante ocorre na dificuldade do controle efetivo das atividades dos burocratas da linha de frente, e na deficiência na aplicação de incentivos que façam essa regulação. Destaca-se, porém, que o poder discricionário desses atores “é ao mesmo tempo condição necessária à aplicação das políticas e um desafio a *accountability* e a *responsiveness*” (OLIVEIRA, 2012, p. 1552).

A literatura argumenta que as organizações dependem de seus membros da linha de frente, uma vez que estes podem obter, manter e controlar informações, pessoas e instrumentos que são importantes para o funcionamento delas, sendo que esta dependência dá, aos agentes, poder informal, ao contrário dos superiores hierárquicos, que, por sua vez, estão distantes e não controlam esses funcionários (LIPSKY, 1980). Ou seja, diferentemente das autoridades políticas e da alta administração, os burocratas de linha de frente mantêm contato direto com os cidadãos, tratando-os além de abstrações normativas (OLIVEIRA, 2012, p. 1557).

Esse cenário fica ainda mais relevante quando se analisa o nível municipal. Uma vez que, no Brasil, especialmente após a redemocratização, é notado uma importante descentralização financeira, sendo, nesse aspecto, atribuído elevado protagonismo aos municípios por se entender que estes são naturalmente mais próximos dos cidadãos, detendo maior conhecimento das demandas locais (ARAÚJO; SANTOS FILHO; GOMES, 2015), os burocratas de rua podem utilizar-se da discricionariedade inerente ao cargo exercido para maximizar interesses privados, incrementando sua renda momentânea ou futura (COSTA et al., 2013), ou mesmo para direcionar recursos para favorecer determinado candidato a cargo eletivo.

Assim, o "tipo-ideal weberiano" não encontra lugar nesses agentes, já que tais burocratas "desfrutam de ampla autonomia na decisão sobre quem serão os beneficiados e os punidos pelo governo, ou seja, eles não apenas executam as

políticas públicas (*policies*), eles fazem também a política (*politics*)" (OLIVEIRA, 2012, p. 1554).

Para Meyers e Vorsanger (2010), o alto grau de discricionariedade do servidor executor (burocrata de rua) tem relação com o resultado da dependência que existe entre o cidadão-usuário e o burocrata do nível da rua. Isso se dá na medida em que o cidadão, na busca por soluções de suas demandas, dependem que estas não só cheguem até o funcionário, mas que, ao serem recebidas pelos burocratas, sejam processadas e consigam gerar um retorno (de preferência, positivo) para o cidadão e/ou a sociedade.

Dessa forma, os executores das políticas vão além da decisão de aplicá-las ou não. Como as regras e os procedimentos formais da organização não apontam as soluções para todos os casos, os aplicadores agem frequentemente de acordo com sua discricionariedade para alcançar o objetivo da política, ou seja, a elaboração das políticas geralmente feita com várias lacunas acaba ampliando a ação discricionária dos executores imediatos (OLIVEIRA, 2012).

Como apontam Meyers e Vorsanger (2010, p. 249), o “controle democrático dos agentes implementadores é uma preocupação constante da administração pública”. Para os autores mencionados, os burocratas de nível de rua podem até “minar os objetivos dos funcionários eleitos”, uma vez que, para eles, não existe fiscalização direta por parte dos eleitores, sendo que os cidadãos pouco ou nada podem fazer para, de fato, avaliar e cobrar o desempenho desses profissionais.

Ocorre que, no regime democrático, os eleitores escolhem os representantes que serão responsáveis por formular as políticas públicas, o que se torna um problema, já que os burocratas do baixo escalão estão transformando-se em fazedores das políticas, sem a obrigação de responder aos concidadãos pelas suas ações. Ou seja, os burocratas de rua não precisam se preocupar com sua imagem pública, ao contrário dos políticos, dos administradores e dos supervisores intermediários, e esta situação amplia sua liberdade de ação (OLIVEIRA, 2012).

Ainda segundo Oliveira (2012, p. 1552), "as análises dessa relação indicam que o poder discricionário dos burocratas do nível da rua é um fator decisivo na distribuição de bens e serviços públicos; portanto, a ação desses agentes é uma variável relevante para o sucesso das políticas". Essa realidade acontece porque, apesar da delegação para o servidor executor vir por meio de diretrizes

hierarquicamente superiores, as mesmas nem sempre são atendidas no momento da execução, já que tais burocratas de rua possuem uma certa autonomia na realização das ações direcionadas ao cidadão.

Nesse contexto, "a discussão foi estimulada pelo reconhecimento de que os serviços prestados poderiam não ter qualquer impacto sobre o problema que eles supostamente resolveriam", já que os burocratas de linha de frente têm discricionariedade para alocar os recursos e as políticas de acordo com a motivação usada no momento da execução da ação ou serviço público, o que não garante que o objetivo final (interesse público) está realmente sendo levado em consideração. (OLIVEIRA, 2012, p. 1553)

A literatura também observou o grau em que os resultados da implementação das políticas são dependentes das escolhas dos burocratas, que atuam na execução das 'políticas que alocam os recursos públicos como também na própria tomada de decisão sobre quem ganha o quê do governo' (OLIVEIRA, 2012, p. 1553). Na função de guardiães do produto e/ou serviço, os burocratas de rua podem limitar o acesso de demandantes aos benefícios aos quais têm direito, e concedam tratamento diferenciado aos beneficiários ou alvos da política pública, "introduzindo seus próprios preconceitos na distribuição de benefícios públicos e na execução de penalidades" (MEYERS; VORSANGER, 2010, p. 258).

Nesse sentido, existe uma preocupação dos pesquisadores da área sobre o limite da autonomia e discricionariedade da burocracia do nível de rua. Uma vertente defende um maior controle hierárquico ou social nas atividades realizadas por esses funcionários, enquanto que a vertente antagônica acredita que a autonomia e discricionariedade são fundamentais para "promover o controle democrático sobre processos de políticas, para adaptar as políticas às necessidades individuais e para aumentar a efetividade dos esforços de políticas" (MEYERS; VORSANGER, 2010, p. 256).

Decorre desse panorama, uma suposta intenção dos trabalhadores de linha de frente (burocratas de rua) de não estarem realizando os verdadeiros propósitos estabelecidos pelos funcionários (eleitos ou concursados) responsáveis por elaborar as políticas públicas. E apontam que, 'restrições de recursos como uma influência central sobre o alcance e a direção da discricionariedade de linha de frente' (MEYERS; VORSANGER, 2010, p. 254). Para que isso não ocorra, as autoridades superiores

criaram incentivos que premiam àqueles funcionários que seguem as diretrizes impostas pela política.

Entretanto, estudiosos como Meyers e Vorsanger (2010, p. 255) afirmam que os 'burocratas de nível de rua são relativamente imunes tanto ao poder de diretrizes de políticas como de incentivos organizacionais formais'. Tais incentivos geralmente não superam os interesses individuais, a expectativa dos pares e as normas e processos profissionais. Segue trecho sobre a análise:

Os incentivos podem concorrer com as atitudes e vencê-las, mas tendem a perder quando se confrontam com as expectativas dos parceiros, isto é, há maior probabilidade de os atores preocuparem-se mais com a reação dos colegas ao seu comportamento do que com prêmios ou punições. As normas profissionais são outra importante variável que influencia a discricção. Elas e a expectativa dos pares contribuem para monitorar os agentes, mas reduzem o poder da organização sobre eles (OLIVEIRA, 2012, p. 1559).

Estas observações sobre a dificuldade de regulação dos burocratas com base na Teoria da Agência (vide tópico 2.4.2) "não são para negar que é possível controlar via medição dos resultados e recorrendo-se aos incentivos seletivos, mas sim para sublinhar seus limites", principalmente nas situações em que a atividade da execução do serviço é mais importante que o produto ou quando o resultado final não é exclusivamente atribuído as tarefas realizadas pelo burocrata de linha de frente (OLIVEIRA, 2012, p. 1560).

Na verdade, ocorre que os burocratas em análise nem sempre possuem tempo, informação e outros recursos necessários para uma tomada de decisão correta, o que invariavelmente não os permitem avaliar detidamente as circunstâncias. Lembrando que eles atuam em situações imprevistas e/ou marcadas pela ambiguidade, sob a pressão direta e imediata do público, tendo que tomar decisões sem ajuda de regras, precedentes ou dos próprios superiores. Essa conjuntura ajuda a compreender por que, apesar deles terem pouca autoridade formal, os burocratas de rua dispõem de considerável autonomia discricionária (OLIVEIRA, 2012; MEYERS E VORSANGER, 2010).

A análise da literatura evidencia ainda que a liberdade de escolha (poder discricionário) do burocrata a nível de rua é condição necessária à execução das políticas, já que existem situações específicas que o legislador não pode prever, porém, essa discricionariade ameaça a fiscalização e a responsabilidade. No âmbito do setor público, os órgãos deveriam criar mecanismos que exercessem

controle sobre o exercício do poder discricionário, fiscalizando a atuação dos burocratas de nível de rua.

Meyers e Vorsanger (2010, p. 252) 'têm examinado vários fatores políticos, organizacionais e profissionais que controlariam, segundo previsões, a discricção no nível de rua'. Nessa discussão da regulação das burocracias do nível da rua, é interessante observar se esses atores atendem as demandas e denúncias iniciadas pelos indivíduos no aplicativo; se eles são mais sensíveis a certos tipos de solicitações e a certos públicos-alvo; e que papel os fatores como a carga de trabalho e os recursos concretos desempenham na *responsiveness* e na eficiência do burocrata de rua.

Desta forma, pretende-se discutir a discricionariedade dos burocratas (servidores executores) das demandas recebidas por meio do aplicativo Colab.re, usando como fundamento a literatura especializada e o argumento de que a natureza do trabalho na linha de frente é bem peculiar e subjetivo, dado que suas decisões e ações não são orientadas por regras, treinamentos e/ou procedimentos e sim por crenças e normas informais (especialmente sobre o que é justo), as quais são mais resistentes às mudanças.

Enfatiza-se ainda que tal discricionariedade destes servidores executores do aplicativo Colab.re pode promover a democracia participativa, permitindo a influência local sobre normas e criando oportunidades de que os mais afetados pelas políticas influenciem sua execução. Meyers e Vorsanger (2010, p. 257) citam um papel de governança exercido pelos "'líderes de nível de rua', cujo trabalho 'ativo, controlável e responsável' na interface entre os cidadãos, as comunidades e o Estado pode aumentar a legitimidade e a sensibilidade dos órgãos governamentais".

Nesse ponto, pode-se perceber que tais funcionários são peças-chave no andamento das ações da gestão pública, chegando a se situarem como verdadeiros detentores do poder de realizar ou não certas demandas direcionadas a sua competência. Isso se dá devido ao fato de serem esses personagens os controladores dos filtros pelos quais essas demandas devem ultrapassar para se tornarem efetivamente políticas públicas e serem concretizadas.

No tópico a seguir far-se-á uma correlação dessa temática analisada com a Implementação das Políticas Públicas, que norteiam as atividades dos Burocratas de Rua na pesquisa em estudo. O estudo da Implementação das Políticas Públicas é

primordial para a compreensão da execução do aplicativo Colab.re. Por conta disso, far-se-á uma explanação desta temática, conceituando-a a partir da literatura especializada, o que auxiliará na obtenção dos objetivos propostos.

2.4 AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para a explicação do fenômeno implantação de políticas públicas, utiliza-se como parâmetro o modelo explicativo do ciclo de políticas públicas, aonde estas são compostas por alguns estágios que tem como objetivo um aprendizado dinâmico. Segundo Cordeiro (2017, p. 261), "o modelo supõe ainda que a ação pública divide-se em etapas do processo político-administrativo subjacente à resolução de problemas – tais etapas correspondem à sequência de elementos do processo”.

Segundo Ollaik e Medeiros (2011, p. 1947), "a literatura define três grandes fases de políticas públicas: formação de agenda e formulação; implementação; e monitoramento e avaliação (VANMETER; VANHORN, 1975)”. Alguns autores, como Ramos e Schabbach (2012), entendem que o termo avaliação também pode ser usado para englobar todo o ciclo de políticas públicas e envolver todas essas fases, e não somente a última.

A avaliação, englobando todas as etapas, tem sido objeto de crescente interesse pela gestão pública brasileira, pois propicia, ao governante, informações acerca dos resultados de um programa ou projeto (às questões de efetividade ou eficácia, à eficiência, ao desempenho e à *accountability*), além de que suas diretrizes podem ser utilizadas para 'melhorar a concepção ou a implementação das ações públicas, fundamentar decisões, promover a prestação de contas' (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1273).

Além disso, a avaliação da política pública promove, também, a participação social (por meio da avaliação participativa), que vem crescendo desde a redemocratização do país, e está relacionada com o controle social sobre a atuação estatal (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Dessa forma, o foco desse tópico é a avaliação da fase de implementação das políticas públicas com ênfase na avaliação participativa.

A implementação é a fase onde ocorre a transformação do planejamento e da escolha em atos, ou seja, quando se põe em prática o que foi estudado. E para que

isso ocorra, todos os recursos disponíveis como financeiros, tecnológicos, materiais e humanos são focados na realização da política (OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

No Brasil, analisando o contexto histórico, percebe-se que a administração pública está mais interessada nas pesquisas relacionadas às formulações de políticas públicas do que na implementação (CASTANHAR; COSTA, 2003).

Diante da discussão do tema e da dificuldade de conceituação, torna-se necessário abordar uma linha de pensamento sobre implementação de políticas públicas que se adeque ao objeto da presente pesquisa e contribua para seu desenvolvimento, assim, usa-se uma passagem do artigo de Ollaik e Medeiros (2011, p. 1947), que diz:

(..) enquanto é comum ver implementação como um problema de gerenciamento técnico, a implementação pode ser vista de forma mais abrangente como um contínuo de política-ação-política (Barrett e Fudge, 1981) (OLLAIK; MEDEIROS, 2011, p.1947).

Em uma outra passagem na mesma obra, os autores Ollaik e Medeiros (2011, p. 1948) afirmam que, segundo uma perspectiva *top-down*,

a implementação de sucesso é a que atinge os resultados aprovados pelos legisladores, ou uma visão interpretativista, com pressupostos da implementação como adaptação, para conciliar valores sociais em múltiplas versões e que mudam com o tempo, onde a diferença entre o planejado e o executado é esperada, pois sempre haverá diferença em interpretações e em significados (Yanow, 1990). (...) Na administração pública federal brasileira coexistem, hoje, instrumentos tradicionais — como implementação por gestão direta e por uso de incentivos econômicos; instrumentos com esforços para ampliar a participação popular; iniciativas para implementar políticas por gestão indireta, mediante convênios e contratos (Costin, 2005; Souza, 2001; Torres, 2007), concessões de uso — e instrumentos mais recentes — como transferências fundo a fundo (OLLAIK; MEDEIROS, 2011, p. 1948).

Entretanto, diante das diversas possibilidades de abordagem da implementação de políticas públicas, optou-se por escolher uma que se encaixe no presente estudo. Sendo assim, utiliza-se como direcionamento para a pesquisa, àquela abordagem que explica a fase de implementação por meio de instrumentos com esforços para ampliar a participação popular.

Por meio dessa abordagem, o cidadão e a sua respectiva participação nas demandas relacionadas à implementação de políticas públicas são vistas como essenciais ao processo visto que o cidadão é o foco principal das ações promovidas a partir dessa ação (CORDEIRO, 2017).

A participação ativa do cidadão faz com que o sujeito compreenda melhor os processos de planejamento, as etapas de aquisição de recursos e os debates sobre a melhor forma de aplicar tais recursos. Permite, também, que ele analise, antes da política ser implementada, a real possibilidade de tal ação governamental ter sucesso na sua realização e alcançar o fim desejado.

No enfoque das políticas públicas, a participação social pode ser vista de diferentes aspectos. Pode-se analisar que a mesma interfere no poder decisório da gestão pública com objetivo de democratizar as políticas públicas e torná-las mais adequadas a realidade social, além de existir a perspectiva de ser um legitimador da população como “público-alvo” de políticas compensatórias (ALBUQUERQUE, 2006). Em obra de Albuquerque (2006) corrobora-se o mesmo entendimento dizendo que:

A natureza participativa deste processo de elaboração de políticas públicas, bem como a necessidade de enfrentar a tradicional impermeabilidade, autoritarismo e centralismo do Estado brasileiro, marcaram as propostas elaboradas com exigências de descentralização e de criação de instrumentos de participação e controle social sobre estas políticas, nos âmbitos federal, estadual e municipal. (ALBUQUERQUE, 2006, p. 11)

Essa participação tem como um dos fundamentos as contribuições significativas do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), criado em 1993 como órgão de aconselhamento da Presidência da República, que incentivaram a mobilização da sociedade civil na esfera das fases das políticas públicas ampliando os espaços de participação cidadã (ALBUQUERQUE, 2006), e indicando a importância valorativa da mesma.

Observa-se recentemente na história da sociedade brasileira um aumento da participação popular na implementação de políticas públicas, a maioria as quais estão sendo viabilizadas por meio de entidades não governamentais em parceria com o governo, e tal participação tem avançado muito nos últimos anos inclusive por intermédio de canais “informais” como espaços virtuais (CASTANHAR; COSTA, 2003).

Cumprindo então destacar que, embora existam essas participações, é necessário um aprimoramento no sentido de se tornarem eficientes quanto aos seus objetivos, transformando-as em instrumentos ainda mais viáveis se conjugadas com um processo educativo dos cidadãos. Daí a importância do estudo de como se dá a avaliação da implementação dessas políticas.

Importante salientar que a avaliação pode ser utilizada como *instrumento de persuasão*, ou seja, um recurso para mobilizar o apoio às ideias (por exemplo mudanças necessárias na política ou programa; ganhar novos adeptos para as ações planejadas) dos tomadores de decisão. Outra forma de utilizar a avaliação é para o *esclarecimento* das redes de profissionais e comunidades de políticas, dos formadores de opinião e das *advocacy coalitions*, com a intenção de alterar as crenças e a forma de ação institucional, justificando a agenda governamental (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Por fim, como resultado da avaliação encontra-se: uma forma de aplicar ideias e generalizações derivadas da avaliação pelos formuladores e pessoal técnico do programa; para uso do próprio fato de a avaliação ter sido ou estar sendo feita como desculpa para seu não uso; ou, para legitimação do programa e sugestão de que algo não vai bem ou que há problemas no desenho do programa (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Dessa maneira, mais informados e conscientes do seu papel enquanto cidadãos, estes tornam-se instrumentos de grande valor no processo de implementação de políticas públicas dando impulsos significativos e pertinentes dentro do ambiente ao qual buscam melhorias. Já que, vale salientar, os próprios beneficiários das políticas participarão das decisões acerca da mesma dando as suas contribuições (CORDEIRO, 2017).

Por outro lado, cumprindo seu papel de provedor do bem-estar social, o Estado promove a cidadania ao abrir tais espaços de participação popular na fase de implementação de políticas públicas, já que, ao ouvir os principais receptores das ações planejadas, fomenta-se a democracia garantindo, assim, um princípio fundamental do Estado de Direito garantindo na Carta Magna.

Uma questão normativa importante e que deve ser destacada ocorre nas implicações da discricionariedade dos burocratas de rua para o êxito dos objetivos das políticas. Como apresentado anteriormente, esses funcionários executores acabam se tornando os instrumentos para a adaptação das políticas às realidades das comunidades locais e dos cidadãos-clientes, o que pode aumentar tanto o impacto como a efetividade das políticas públicas (MEYERS; VORSANGER, 2010).

Sendo a política realizada por meio da tecnologia, como é o caso do aplicativo Colab.re, e tendo a sua realização, utilização ou até mesmo o objetivo final

desconhecidos e/ou incertos, "os trabalhadores de linha de frente também podem contribuir para o êxito das políticas por meio da experimentação, do aprendizado e da adaptação do programa" (MEYERS; VORSANGER, 2010, p. 258 e 259).

Por fim, há de destacar que tal participação popular, na fase de implementação das políticas públicas, é um instrumento para que o cidadão coloque em pauta seus anseios e os dos grupos aos quais representa, valorizando sua voz e interferindo positivamente na realização de políticas públicas, além de ser uma forma de pressionar para que as mesmas sejam realizadas (CASTANHAR; COSTA, 2003).

Ademais, a consideração da 'importância e da influência dos burocratas de nível de rua enriquecerá a compreensão sobre êxitos e fracassos na implementação das políticas públicas.

Porém, os sucessos e/ou as deficiências advindas dessas políticas não são exclusivamente decorrentes das ações dos burocratas a nível de rua e, caso não haja uma análise pormenorizada, pode-se vir a camuflar possíveis 'fatores políticos, dos projetos de políticas e organizacionais que modelam suas ações' (MEYERS; VORSANGER, 2010, p. 268).

Concluída essa etapa, a seguir, tratar-se-á das lentes teóricas que norteiam e fundamentam a presente pesquisa. As Teorias da Escolha Pública, da Agência e da Legitimidade são decisivas no momento das conclusões sobre a análise dos dados. Por conta disso, far-se-á uma explanação destas teorias, conceituando-as a partir da literatura especializada na temática, o que auxiliará na compreensão dos objetivos propostos.

2.5 LENTES TEÓRICAS

2.5.1 Teoria da Escolha Pública

Como apresentado anteriormente, optou-se por utilizar, inicialmente, como lente teórica no presente estudo, a Teoria da Escolha Pública, desenvolvida a partir das décadas de 50 e 60 como uma abordagem crítica à economia de bem-estar (*welfare economics*).

Quando reporta-se à discussão sobre tomada de decisão no contexto da gestão pública, é pertinente relacionar as intenções subjacentes às escolhas realizadas no exercício das políticas públicas.

Na parte introdutória do estudo de Costa et al. (2013, p. 1090), encontra-se que "Platão afirmou que as diferentes formas de governo fazem leis, democráticas ou autoritárias, visando a seus respectivos interesses (DURANT, 1996)", dessa maneira, "não seria surpresa esperar que nos governos, ainda que democráticos, as leis sejam criadas para beneficiar os interesses de seus criadores".

Dessa forma, uma escolha somente pode ser considerada pública quando, o tomador da decisão, ao realizá-la, seleciona uma (ou mais) alternativa(s) dentre outras alternativas que afetam não só a ele, como a outros indivíduos, pensando no em comum, conforme reportado no Quadro 1:

Quadro 1: Diferenças entre escolhas públicas e privadas

Escolhas Privadas	Escolhas Públicas
Unilaterais	Multilaterais
As consequências recaem, principalmente, sobre o próprio tomador de decisões	Os benefícios e os custos das escolhas públicas são divididos com outros
Os indivíduos participam em transações privadas voluntariamente	A participação dos indivíduos numa transação pública pode ser coercitiva
Trocas privadas implicam uma soma positiva	Trocas mediadas pelo setor público podem ser de soma zero ou negativa

Fonte: Shughart e Razzolini (2001).

Assim, conforme o Quadro 1, pode-se perceber que as escolhas públicas são diferentes das escolhas privadas substancialmente porque as últimas tem como características a unilateralidade, consequências limitadas aos indivíduos envolvidos, voluntariedade e sempre resultam em uma 'soma positiva'. Já as escolhas públicas são multilaterais, seus benefícios e custos são repartidos com outros indivíduos, podem ser coercitivas e ter resultados de 'soma zero' ou 'soma negativa'.

A teoria da escolha pública é constituída por três fundamentos: o individualismo metodológico (a unidade base de análise é o indivíduo, sujeito das ações que possui preferências, valores e motivações); o *homo economicus* como postulado do comportamento individual (indivíduo egoísta, racional e maximizador); e a economia como a ciência de trocas (essência do problema econômico).

A Teoria da Escolha Pública esclarece que, tanto no setor privado quanto na abordagem do setor público, as ações dos decisores se realizam buscando

interesses privados e entre esses está a perseguição de rendas dentro da sociedade (BUCHANAN; TULLOCK, 1962).

Na abordagem do âmbito público, os principais interesses dos políticos - destacando-se como incentivos para a realização de suas atividades - são a popularidade, um maior orçamento para as áreas que sejam de seu interesse e a perpetuidade no poder.

Por outro lado, para caracterizar uma escolha como sendo genuinamente pública, o indivíduo deve lembrar que, ao escolher uma alternativa, a mesma afetará os demais, o que geralmente não é levado em consideração. Isso pode ser explicado no postulado do *homo economicus*, ou seja, os indivíduos comportam-se de maneira a priorizar seus próprios interesses (BUCHANAN, 1983).

Segundo Pereira (1997, p. 438):

A teoria da escolha pública veio clarificar os problemas inerentes à tomada de decisão colectiva e pôr a nu alguns problemas que hoje identificamos com os «fracassos do governo», ou melhor, do sector público e do sistema político: ineficiência da administração pública, ausência de incentivos, problemas com obtenção de informação acerca das preferências dos cidadãos, rigidez institucional, permeabilidade à actuação de lobbies, financiamento ilegal de partidos políticos, etc (PEREIRA, 1997, p. 438).

Pode-se observar que as escolhas, as quais se referem as diretrizes da Teoria da Escolha Pública, se caracterizam por serem, na sua maioria, essencialmente voltadas ao carácter privado e que não necessariamente coincidem com as intenções e necessidades de ordem pública.

Nessa linha, a supremacia do interesse público, princípio constitucional da República que defende os interesses da sociedade acima de qualquer outro, quase nunca é observada, primordialmente atendida e representada pelos gestores, como ensina o teorema da impossibilidade, o qual afirma que não existe uma escolha humana que seja genuinamente pública (COSTA et al., 2013).

Observa-se, assim, usando o teorema da preferência mediana como fundamentação, que os políticos buscam alocar os recursos públicos em políticas que contemplem a maior quantidade de eleitores (COSTA et al., 2013). Isso exemplifica tal escolha, dita como pública, como totalmente em dissonância com o interesse público, e pautada em interesses privados.

Outro aspecto importante de ser ressaltado é que os resultados políticos geralmente são diferentes dos resultados de mercado, sendo esta distinção

decorrente do comportamento do indivíduo, mas, sim, das estruturas institucionais as quais tais atores estão inseridos, ou seja, das condições em que realizam.

Quando a política é vista como um mercado, ocorre a busca de satisfação de interesses pessoais, que se converte, então, em um mecanismo para alcançar objetivos privados.

Em verdade, diante do exposto, pode-se notar que as escolhas públicas são baseadas em coalizões de grupos de interesse que atuam de forma conjunta na alocação de recursos do orçamento público, distribuindo para toda a sociedade custos que atendem a benefícios econômicos privados.

Além de que, os políticos, enquanto *homo economicus* maximizadores do seu bem estar, tendem a alocar recursos em políticas que concentrem o maior número de eleitores com o fulcro de legitimação do seu governo e posteriormente na sua reeleição (COSTA et al., 2013).

Na obra de Costa et al. (2013), evidenciou-se que os programas finalísticos (atendem um maior número de eleitores, pois ofertam bens ou serviços à sociedade por meio do aparelho estatal) conseguem mais apoio do *lobbying* e dos 'grupos de interesse' do que os programas de apoio (não ofertam produto diretamente à sociedade, mas sim ao próprio Estado). Por conta disso, os programas finalístico são os escolhidos dos gestores públicos por estarem ligados aos eleitores e possivelmente ajudarem na reeleição desses políticos. Dessa forma, resta claro que a Teoria da Escolha Pública, segundo Eugénio (2010, p. 133):

é entendida como a teoria que melhor proporciona os fundamentos para a compreensão de como, e porquê, podem os gestores utilizar o relato para o exterior na perspectiva de beneficiarem a organização, relativamente a elementos de natureza ambiental e social. No entanto reconhece-se que esta teoria precisa de ser refinada (EUGÉNIO, 2010, p. 113).

Assim, no geral, pode-se perceber que a Teoria da Escolha Pública sinaliza que o comportamento dos indivíduos, em especial nessa pesquisa, o dos gestores públicos, é potencialmente alimentado pela necessidade de maximização do próprio bem-estar, sendo que as motivações pessoais no cenário governamental não são muito diferentes daquelas que nos impulsionam no âmbito privado, em geral, afinal, essa característica - maximização de interesses pessoais - é intrínseca ao ser humano, esteja ele na política, na vida privada ou no setor econômico.

2.5.2 Teoria da Agência

De forma complementar à Teoria da Escolha Pública, têm-se a Teoria da Agência a qual, muito embora inicialmente tenha sido desenvolvida para compreender as relações decorrentes da segregação de propriedade (acionistas) e controle (gestores) em empresas de sociedade anônima, encontra aplicabilidade ao setor público e que também fundamenta a falta de supremacia do interesse público quando das tomadas de decisão pelos gestores públicos (JENSEN; MECKLING, 1976).

A Teoria da Agência trata-se de uma relação orientada por um contrato específico, que formaliza o que o agente deve fazer e o que o principal tem o direito de receber. Ou seja, é uma teoria contratualista da organização que procura explicar o comportamento dos gestores (que são profissionalizados e, como tal, não detém a propriedade da firma) e a forma como a assimetria de informação influencia o equilíbrio de poderes, abrindo margem à discricionariedade de funcionários de diferentes setores.

Autores a seguir explicam que, se o principal e o agente agem de forma a satisfazer o seu autointeresse (se ambos são maximizadores da utilidade), essa separação produz conflitos. Segundo Jensen e Meckling (1976, p. 308) defini-se:

a relação de agência como um contrato pelo qual uma ou mais pessoas (principal(is)) contrata(m) outra pessoa (o agente) para executar algum serviço em seu nome, envolvendo delegação de autoridade para a tomada de decisão pelo agente. Segundo os autores, se ambas as partes do relacionamento são maximizadoras de utilidade, há boas razões para acreditar que o agente não agirá sempre no melhor interesse do principal (JENSEN; MECKLING, 1976, p. 308).

Existem, na literatura, múltiplas relações de agência no âmbito do setor público, quais sejam: 1 – Principal = cidadão, e Agente = executivo e legislativo eleitos; 2 – Principal = executivo eleito, e Agente = burocratas de rua; 3 - Principal = cidadão, e Agente = burocratas de rua; 4 - Principal = cidadão, e Agente = órgãos de controles (MAGALHÃES et al., 2012). Nessa linha foca-se na segunda alternativa para realizar a discussão desse tópico.

De acordo com essa teoria, o comprador de quaisquer bens ou serviços é o *principal*; o vendedor, o agente (*principal-agent model*). A aplicação da teoria tem

alguns pressupostos básicos, segundo Oliveira (2012, p. 1559): "relação entre os líderes eleitos e os burocratas é hierárquica; os burocratas estão limitados pelo contrato a servir às autoridades políticas e sua responsabilidade primária é implementar a lei" (OLIVEIRA, 2012).

O gestor municipal e os vereadores, por exemplo, são os compradores/consumidores, e os burocratas, os vendedores/fornecedores. Com o tempo, os interesses dos envolvidos podem não coincidir, porém, a situação é mais favorável aos agentes (como reportado no tópico 2.3 *Burocratas de Rua*), "porque eles têm mais informações que seus *principals*, logo estes devem monitorar aqueles de modo a assegurar o controle político sobre eles" (OLIVEIRA, 2012, p. 1559).

Os burocratas são vistos como detentores do monopólio dos serviços públicos sobre os quais possuem todas as informações, mais do que seus principais quanto aos custos reais de fornecimento desses serviços, bem como sobre sua real necessidade (COSTA et al., 2013).

Porém, no âmbito da gestão privada como conceito de principais, ou agente-principal (PA), poder-se-ia denominar como sendo o diretor ou trazendo para a gestão pública seria o gestor (aquele que delega a realização de uma atividade ou poder para algum funcionário). Já os agentes seriam, exatamente no lado oposto, os delegatários das atividades ou funções a serem executadas na realização da gestão (JENSEN; MECKLING, 1976).

Pode-se conceituar a teoria tradicional do agente principal como a lógica em que deve-se evitar a "correção" das ações empreendidas pelo agente executor, por ser consideravelmente mais difícil do que prevenir ou "corrigir" a intenção de ação antes que ela aconteça. Dessa forma, os cinco níveis na escada de Stewart (desempenho anterior, programa, política, processo e bases de prestação de contas de probidade), formam um conjunto significativo de "tecnologias de controle" para tentar garantir que o comportamento do agente atenda aos desejos do principal (BROADBENT et. al, 1996).

Nesse caso, a solução para o principal seria o desenvolvimento de um pacote de incentivos (estratégias) que consiga atingir os objetivos do principal e restringir as ações dos agentes (que podem ter objetivos distintos do principal). Esse pacote serviria para controlar as ações do agente por meio de um contrato (alinhando seu interesse frente ao do acionista), envolvendo recompensas e penalidades, de modo

que não seja do interesse do agente fugir e reivindicar um pagamento alto indevidamente (BROADBENT et. al, 1996).

Sugere-se que toda e qualquer relação de responsabilidade contém estruturas particulares de significação (significado), legitimação (moralidade) e dominação (poder). Assim, a Teoria do Agência resume-se, nas palavras de Broadbent et al. (1996, p. 270), em “um "sistema de responsabilização" que envolve uma relação moral pela qual um indivíduo ou pequeno grupo exerce poder sobre outro para assegurar que algo, significativamente definido, seja feito por essa pessoa ou pessoas” (BROADBENT et. al, 1996, p. 270). Essa relação explicitada e denominada como “sistema de responsabilização” chama a atenção para a natureza ideológica essencialmente complexa que permeia toda e qualquer relação de responsabilidade (BROADBENT et. al, 1996).

Alguns estudos, especificadamente o dos autores Palus e Yackee (2012), argumentam que mudanças realizadas pelos poderes legislativos nos Estados Unidos introduziram a noção de Principal-Agente ao setor público. E dessa inovação surge um tipo particular de prestação de contas que pode ser vista como um controle de desempenho e/ou programa que busca observar uma especificação dos fins buscados pelo gestor e medir até que ponto eles são alcançados pelo agente (PALUS; YACKEE, 2012).

Tal celeuma se dá porque os agentes executores, em regra detentores de conhecimento técnico, influenciam no processo de formulação e tomadas de decisões relacionadas às políticas, e a supervisão desses atores pelo agente principal pode trazer consequências nessas mesmas políticas envolvidas.

Pretende-se analisar as consequências políticas no processo de formulação de políticas, alterando a visão de uma relação unidirecional onde o político-principal influencia o agente para uma outra visão onde essa relação possa ser mais cooperativa e/ou recíproca. Observa-se, dessa maneira, o aumento da influência do agente sobre as tomadas de decisões legislativa e executiva, não restringindo suas ações apenas a fornecer informações, conhecimentos e ideias, denominados inclusive de ‘empreendedores políticos’ (PALUS; YACKEE, 2012).

A problemática surge nas definições estratégicas de controle pelo agente principal com base na lógica de mercado (economia), que, por vezes, interferem nas

normas profissionais do agente executor da política, podendo surgir conflitos de valor (PALUS; YACKEE, 2012).

Interessante ressaltar algumas questões sobre se é apropriado implementar essa "razão econômica" do setor privado no âmbito do setor público. Indaga-se as questões éticas trazidas pela implementação do agente principal nessas áreas, se são compatíveis com as relações já existentes no setor público. Do ponto de vista dos agentes do setor público, a abordagem de *Principal-Agent* introduz a razão econômica em áreas onde ela é, indiscutivelmente, inadequada como, por exemplo, as atividades dos "profissionais de saúde", que evidentemente não podem ser programadas da maneira que a "razão econômica" exige (BROADBENT et. al, 1996, p. 264-265).

Embora perceba-se a contradição no uso dessa teoria no setor públicos, o estudo de Palus e Yackee (2012) sugere que a supervisão do agente principal sobre o funcionário-agente, primeiro reduz as barreiras de comunicação entre "principal" e "agente" e, ao fazê-lo, aumenta a influência das agências administrativas nas legislaturas e executivos eleitos, destacando o controle político da burocracia.

Sugere-se também que os líderes de agências têm sucesso ao pressionar os gestores e, no caso do executivo, parte dessa influência parece ser atribuída às linhas de comunicação abertas devido a essa relação de supervisão. O que muitas vezes se vê retratada de maneira negativa, como uma estratégia para o controlar politicamente os órgãos públicos, na verdade funciona como um mecanismo que impulsiona a agência e influencia as políticas públicas (PALUS; YACKEE, 2012).

A grande problemática dessa teoria, utilizando dos estudos de Broadbent et al. (1996), é que o seu nível de abstração se torna um empecilho para sua aplicação mais específica e detalhada. Porém, a Teoria da Agência fornece fundamentos que corroboram o uso da gestão pública como meio de realizar atividades de interesse privado, fugindo da obrigação de perseguir o bem comum.

2.5.3 Teoria da Legitimidade

Por fim, discute-se brevemente a Teoria da Legitimidade que afirma que os gestores têm o papel fundamental em perceber como a sociedade vê a organização. Caso as operações não estejam compatíveis com o contrato social, os gerentes

terão que implantar estratégias corretivas, que precisarão ser divulgadas para ser efetivas na mudança de percepção da sociedade (DEEGAN, 2002, p. 296).

De acordo com Magalhães et al. (2012, p. 5), a Teoria da Legitimidade explica a existência de um “contrato social” entre as organizações e a sociedade que legitima as primeiras, assim, a entidade deve realizar suas atividades atendendo os anseios e normas da sociedade, “tendo em vista que somente as entidades com *status* de “legítima” recebem a permissão social para continuar suas operações”.

Isso decorre da ideia que gira em torno do ambiente organizacional público de que a gestão precisa ganhar, manter ou recuperar legitimidade no ambiente em que opera para garantir o cumprimento dos seus objetivos. Para alcançar esse fim, a gestão focaliza suas atividades na distribuição de algum benefício econômico, social ou político aos grupos que detêm o poder de legitimá-la. Assim, “o *status* de legitimidade é considerado crucial para a sobrevivência e continuidade das organizações” (MAGALHÃES et al., 2012, p. 5).

Deegan (2002) afirma que as organizações tendem a mudar a sua estrutura ou operações para alinhá-las com as expectativas externas (público), as quais possuem formas ou estruturas aceitáveis (legítimas). No âmbito do setor público, essas mudanças terão, como pilares, estratégias que serão pautadas e escolhidas sempre baseadas no interesse particular do gestor de se legitimar no poder e garantir sua carreira política.

Conceituando esse termo, legitimidade é “uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de qualquer entidade são desejáveis, próprias ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições” (SUCHMAN, 1995, p. 574).

Nesse prisma, ocorre que existe um “contrato” entre as organizações e a sociedade, e aparenta-se que as entidades governamentais realizam suas atividades em consonância com os interesses sociais, de tal maneira que o resultado de suas ações sejam considerados como anseios da sociedade (ARAÚJO et al., 2017).

Assim, para que as organizações consigam se legitimar, estas precisam, paralelamente, alinhar suas práticas com normas e padrões comportamentais defendidos no ambiente em que atuam, ou seja, devem tentar atingir determinadas

metas com o objetivo de satisfazer as necessidades de diferentes grupos. Tudo isso com o fito de transparecer estar em harmonia com o interesse público.

Vale ressaltar que é mais provável que a gestão focalize as expectativas dos grupos mais poderosos em detrimento dos menos influentes, uma vez que uma vez obtido o apoio e aprovação daqueles atores, seria mais fácil manipular a opinião dos *stakeholders*, distrair a oposição e anular a desaprovação (DEEGAN, 2002).

Sendo assim, pesquisadores na área entendem que a legitimidade é alcançada por uma organização por intermédio dos cidadãos direta ou indiretamente ligados à ação (no caso de uma organização pública), que avaliam as atividades ou objetivos da organização e sua competência para funcionar de forma eficiente para alcançar os objetivos designados (ZIMMERMAN; ZEITZ, 2002).

Nesse contexto, é interessante que a gestão pública trabalhe regularmente na manutenção da sua legitimidade, e, para isso, deve-se realizar avaliações que testem e demonstrem se os serviços os quais disponibiliza à população são relevantes e tem aprovação social (MAGALHÃES et al., 2012).

Dessa maneira, as organizações que não conseguirem um resultado positivo nessas avaliações de legitimidade estão ameaçadas a terem esse “contrato social” revogado pelos cidadãos não satisfeitos. A ‘quebra’ desse contrato está exatamente relacionada à insatisfação da sociedade com qualidade dos serviços prestados ou mesmo a ausência desses serviços, derivado disso surge o termo “lacuna de legitimidade” (MAGALHÃES et al., 2012).

Para suprir essa ‘lacuna’, os órgãos públicos criam estratégias para recuperar e/ou criar a legitimidade ausente. A ampliação de ferramentas de participação popular (orçamento participativo, audiências públicas, ouvidorias) e o investimento na interação com a sociedade (expansão de divulgação de dados governamentais, aumento de fóruns e funções nos sites oficiais) são exemplos dessas manobras.

Além do mais, o uso da internet como recurso de propagação dessas estratégias pode ser visto como um sinal de alta qualidade de gestão, demonstrando que modernidade e atualização com tecnologias recentes, implicando na preocupação da gestão pública de estar sempre se aperfeiçoando para melhor atender o cidadão-cliente (MAGALHÃES et al., 2012).

Corroborando tal entendimento, Deegan (2002) afirma que essas estratégias planejadas pelos órgãos públicos só alcançariam o público-alvo (*stakeholders*) de

maneira relevante se fossem revestidas de publicidade, já que a transparência e as políticas de divulgação são instrumentos que ajudam os órgãos públicos a melhorar sua imagem com o público (cidadãos) e se legitimar perante a sociedade.

Dessa forma, o aumento de divulgação voluntária de informação e a criação de serviços para o usuário-cidadão através da internet, aplicativos e de sites governamentais podem ser consideradas como um forte sinal da busca das organizações públicas por legitimidade. Engloba-se nessa busca, o interesse dos gestores públicos por aprovação popular, já que essa prática tende a melhorar a confiança nos líderes, os quais tem necessidade de garantir sua legitimidade para dar continuidade a seu mandato (MAGALHÃES et al., 2012).

Resta claro que todas essas práticas que objetivam a criação e/ou recuperação da legitimidade têm como meta principal fortalecer a percepção do cidadão perante a gestão pública, logo, colocar em prática os princípios de participação popular e transparência estabelecidos na Carta Magna invariavelmente pode se revelar apenas um meio, reforçando os preceitos da teoria da legitimidade.

Neste contexto, depois de percorrer tais Teorias que servem de base para o estudo, e considerando a Teoria da Escolha Pública como lente teórica principal da pesquisa, utiliza-se uma citação de Costa et al. (2013) para corroborar o entendimento proposto:

Uma das principais percepções a respeito da teoria da escolha pública é que os resultados políticos diferem dos resultados de mercado. Essa diferença não decorre das motivações comportamentais dos indivíduos, mas sim das estruturas institucionais dentro das quais os atores racionais buscam alcançar (ou atingir) seus interesses (Jiménez, 2008). Pardo e Parra (1988) estabelecem que uma escolha será pública quando, ao tomá-la, o indivíduo selecionar uma (ou mais) alternativa(s) dentre outras alternativas que afetam não só a ele, como a outros indivíduos (COSTA et al. , 2013, p. 1092).

Parece oportuno fazer a correlação entre a Teoria da Escolha Pública, e o interesse dos gestores públicos por sua legitimação no poder que interfere no modo de realizar, escolher e instrumentalizar as políticas públicas, complementando esse embasamento com as teorias da Agência e da Legitimidade.

2.6 REVISÃO DA LITERATURA

2.6.1 Quadro Conceitual

De forma a sistematizar a literatura empírica correlata, que serve de base ao estudo da pesquisa apresentada, é reportado no Quadro Conceitual (Quadro 2) as principais informações dos estudos ora analisados, com as contribuições encontradas:

Quadro 2: Quadro Conceitual

Identificação	Objetivo	Método	Principais resultados
Carvalho (2018)	Analisar como a Computação Urbana por meio do uso de um aplicativo móvel de participação social contribui para a gestão pública da cidade de Paragominas - PA.	Levantamento do "Estado da Arte" das áreas correlatas com a pesquisa, através de acessos a acervos de congressos, instituições e periódicos de referência. Análise de dados e publicação de resultados obtidos para a comunidade acadêmico-científica.	Demonstra-se o "imenso potencial inovador na utilização da Computação Urbana, mediante o uso de aplicativos móveis em prol do desenvolvimento de uma cidade sustentável no requisito de proporcionar a participação social".
Giaretta; Di Giulio (2015)	Analisar a emergência de aplicativos digitais como ferramentas de auxílio na busca da sustentabilidade das cidades.	Pesquisa qualitativa, com revisão bibliográfica, pesquisa documental, acompanhamento virtual de aplicativos digitais e relatos dos idealizadores do Colab.	Engajamento da sociedade como fiscalizadora e conseqüentemente propositora de melhoria da gestão da cidade em todos os setores e, por outro lado, podem levar a modificação do funcionamento do modus operandis da gestão pública no momento em que indicadores de (In) sustentabilidade apontados pelo cidadão no aplicativo digital inserem-se de modo diferente e em tempo real na tomada de decisão e (re)formulação de políticas públicas.

Identificação	Objetivo	Método	Principais resultados
Molnar (2017)	Avaliar as novas formas de Educação Ambiental e gestão participativa, na perspectiva do verde urbano, por meio de tecnologias móveis, visando à construção de novos saberes e de racionalidade ambiental.	Revisão de literatura e pesquisa de tecnologias existentes visando à coleta de informações e a dados tabulares e bases cartográficas (pesquisa quantitativa) disponíveis pertinentes sobre o tema.	Os resultados confirmam que o capital social é um importante instrumento para a revitalização da sociedade civil e da democracia e, conseqüentemente, para consolidação de políticas públicas visando desenvolvimento sustentável. Assim como “articulando em rede pessoas e grupos humanos e praticando formas diretas e participativas de democracia: isso certamente gerará Capital Social”.
Salles (2017)	Identificar a contribuição do capital social, expresso por meio da rede social digital Colab, para o Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS) da Região Metropolitana de Curitiba (RMC).	Revisão de Literatura e análise dos dados da rede social Colab, como expressão de capital social da população da RMC.	O resultado da pesquisa evidenciou a preocupação com serviços da administração pública voltada à mobilidade urbana, tema este também relevante para pesquisas futuras. Os resultados permitem a reflexão sobre o capital social e o desenvolvimento territorial sustentável, o capital social expressa a territorialidade e contribui na medida que aponta demandas para o poder público.
Silva; Polycarpo (2015)	Analisar os modos de intervenção na metrópole contemporânea pautada pela informação, tendo como estudo a rede social Colab.	Pesquisa qualitativa, com revisão bibliográfica, pesquisa documental, acompanhamento virtual de aplicativos digitais e relatos dos idealizadores do Colab.	A disponibilização de ferramentas que possibilitem uma intervenção no meio físico pelo cidadão comum são efetivamente abolidos os padrões rígidos criando caminhos diversos que rompem com os padrões hegemônicos de governo. A multiplicidade de conexões e de interatores, gera uma mobilização efetiva de competências, a chamada inteligência distribuída, inteligência coletiva.

Fonte: Elaborado pela autora.

De início, cumpre ressaltar a escassez de estudos que pesquisem e analisem o aplicativo Colab.re e as suas devidas contribuições. Isso se dá pela sua recente criação e operacionalização como instrumento de participação popular na promoção da democracia participativa.

Conforme o Quadro Conceitual, pode-se notar que os estudos têm buscado incrementar a compreensão do fenômeno da democracia participativa, por meio da investigação da percepção dos cidadãos, utilizando para esse fim estudos de diferentes casos de implantação de instrumentos de participação popular que utilizam tecnologias digitais (como por exemplo o caso do aplicativo Colab.re), além de análises da evolução dos graus de ativismo dos cidadãos.

Em termos metodológicos, a literatura tem se reportado a realizar revisão bibliográfica de estudos correlatos, pesquisa documental, análise dos dados obtidos pelos aplicativos em estudo, e o acompanhamento virtual de aplicativos digitais e relatos dos idealizadores do Colab.re.

Via de regra, os resultados têm sinalizado que as novas tecnologias aumentam consideravelmente a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão da gestão pública, o que gera reformulação de políticas públicas. Ocorre que a qualidade de tal participação depende de ações do poder público, direcionadas ao interesse e conhecimento das funcionalidades da participação por meio do aplicativo.

2.6.2 Literatura Empírica Correlata

Ao realizar uma análise global da literatura, evidencia-se a seguir as principais descobertas e limitações de estudos correlatos sobre o Colab.re.

O aplicativo/rede social Colab.re permite que seus usuários identifiquem/denunciem, fiscalizem e melhorem, por meio de cooperações entre eles, os problemas existentes em sua cidade/bairro, e tem como proposta a fiscalização como forma de informação a ser passada ao governo para facilitar a gestão da cidade e planejamento urbano (GIARETTA; DI GIULIO, 2015).

De modo inicial, Carvalho (2018, p. 83) nos aponta que "a participação social através do Colab.re pode ser entendida como um importante instrumento e modelo de gerenciamento de políticas públicas".

No entanto, cabe o questionamento sobre a qualidade da participação, que deveria ser o real envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas as quais esteja em inserido, o que se caracteriza como um elemento importante no desenvolvimento social e está bem além da mera utilização de um aplicativo móvel.

Na literatura empírica correlata, verificou-se que a rápida e frequente disseminação de dispositivos móveis possibilitou a fiscalização das cidades por diferentes classes sociais, e torna evidente o papel do cidadão como agente ativo e participante nas questões da gestão pública. Além de, torná-los "capazes de transpor barreiras entre a cidade e suas representações, e aproximar gestores da população e suas necessidades" (SILVA; POLYCARPO, 2015, p. 14).

Segundo Giaretta e Di Giulio (2015, p. 4), quando aborda-se tecnologia digital, há uma grande expansão do horizonte comunicativo, já que as informações chegam a lugares indeterminados e em tempo real, transformando essa tecnologia em local de "participação social e convergência de ideias entre seus usuários".

Dessa realidade surgem os aplicativos, agora utilizados como ferramentas de democracia participativa, já que a partir deles ocorre o engajamento da sociedade como fiscal da gestão pública e participante ativa das realidades do setor público. Além disso, o feedback do cidadão a partir do aplicativo pode ser usado pela gestão para modificar suas tomadas de decisão e refazer/redirecionar políticas públicas (GIARETTA; DI GIULIO, 2015).

De acordo com a pesquisa realizada por Giaretta e Di Giulio (2015, p. 10), o aplicativo Colab.re se mostra uma rede social digital com elevada atividade dinâmica, já que as autoras verificaram em um curto espaço de tempo um aumento no número de usuários e de fiscalizações, "o que pode ser um indicativo de como o aplicativo facilita a participação e consequente engajamento, por seu modelo de funcionamento, dos seus usuários para buscar a melhoria da gestão da cidade" (GIARETTA; DI GIULIO, 2015).

Corroborando esse entendimento, Carvalho (2018), em sua dissertação, aponta como um dos resultados que na cidade de Paragominas em um espaço de três meses de divulgação do aplicativo, ele alcançou o 2º lugar em números de usuários e melhor percentual (0,073) do Pará.

Dessa forma, demonstra-se o "imenso potencial inovador na utilização da Computação Urbana, mediante o uso de aplicativos móveis em prol do desenvolvimento de uma cidade sustentável no requisito de proporcionar a participação social" (CARVALHO, 2018, p. 83).

Os dispositivos móveis tornam mais acessíveis as formas de controle através da 'vigilância digital', monitoramento e vigilância realizada pelos cidadãos, que se

visualiza como agente fiscalizador e nesse caso em tela tem como prova/apoio o registro realizado e divulgado no aplicativo por meio de dispositivos móveis com tecnologia GPS e acesso a web. Dessa forma, de acordo com Silva e Polycarpo (2015, p. 25), "o Colab é uma interface que traduz uma cidade em estado de controle" (SILVA; POLYCARPO, 2015).

Segundo a hipótese de estudo de Giaretta e Di Giulio (2015), a chegada das redes sociais por meio de aplicativos ampliou e proporcionou sobremaneira as ações dos cidadãos engajados no que diz respeito a participação e voz ativa na sociedade, apesar de acreditarem que esses mesmos cidadãos também eram engajados antes dos aplicativos, porém em menor amplitude (GIARETTA; DI GIULIO, 2015).

Resta claro, para autores como Silva e Polycarpo (2015), que a disponibilização de ferramentas digitais aos cidadãos comuns faz com que barreiras físicas, temporais e também culturais sejam destruídas e em seu lugar surjam caminhos diversos por intermédio das redes sociais, criando, assim, a chamada inteligência coletiva gerada pela multiplicidade de conexões e diversas interações entre os usuários (SILVA; POLYCARPO, 2015).

Outra questão a ser pontuada é que essas iniciativas começam a se tornar agenda obrigatória nos programas de ações da gestão pública, já que a mesma não pode deixar de lado a influência das novas tecnologias de comunicação e o papel que assumem na sociedades atual, porém, existem barreiras a serem analisadas quanto a sua aplicabilidade, pois políticas públicas e desenvolvimento tecnológico divergem na velocidade em que caminham (SILVA; POLYCARPO, 2015).

Diante dessa adesão das gestões municipais ao aplicativo Colab.re, Silva e Polycarpo (2015, p. 14) analisam o seguinte:

em primeiro momento estratégias públicas que visam equipar a cidade de tecnologias de informação possam soar como mero oportunismo e marketing político, tais ações tornam-se justificáveis na medida em que a defasagem do acesso a informação, denota um retrocesso na gestão vigente. Ora, e se vivemos na sociedade do conhecimento, onde a informação é determinante na formação do sujeito, o acesso à rede e a ferramentas que propiciem a interação entre homem e meio, devem fazer parte de qualquer caráter de pobreza. Deste modo, se fazem necessárias políticas públicas voltadas ao desenvolvimento no setor (SILVA; POLYCARPO, 2015, p. 14).

Em seu trabalho de dissertação, a autora Salles (2017) buscou qual seria a contribuição do capital social, expresso por meio da rede social digital Colab.Re,

para o desenvolvimento territorial sustentável da Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Como resultado evidenciou-se que Colab.re é uma ferramenta relevante para o desenvolvimento territorial sustentável, já que a colaboração do cidadão com o poder público municipal gera um círculo virtuoso. Segundo Salles (2017, p. 88):

O cidadão colabora, a prefeitura encaminha ou resolve a demanda, os cidadãos são beneficiados. Quanto maior a participação via Colab, maior a atuação da prefeitura, maiores os benefícios, ou seja, quanto maior a expressão do capital social, maior a possibilidade da melhoria da gestão pública para o município, os cidadãos e o entorno, e o desenvolvimento territorial sustentável. (SALLES, 2017, p. 88)

De acordo com a pesquisa realizada por Salles (2017), a participação via Colab.re fomenta a melhoria da gestão da cidade pois os índices encontrados são importantes para a formulação ou alteração de políticas públicas. A partir dos resultados, a gestão pública pode estabelecer prioridades para que suas ações sejam mais eficazes, já que são baseadas nas demandas enviadas pelos cidadãos (SALLES, 2017).

Como exemplo, no caso da pesquisa de Salles (2017) realizada no município de Curitiba, encontrou-se que a mobilidade urbana é a preocupação central das interações via Colab.re, apontando ao poder público as demandas/preocupações da população ao qual o mesmo deve ficar alerta. Isso se mostra interessante para o poder público, já que indica o caminho pelo qual a gestão pode seguir para conseguir sua legitimidade perante a população (SALLES, 2017).

Na pesquisa de Carvalho (2018), explorou-se o caso do uso do aplicativo Colab.re na cidade de Paragominas - PA e a sua relação com o planejamento urbano. Para isso, foram analisados os desafios e as possibilidades de participação em termos de escopo, práticas e resultados na implementação de um aplicativo móvel para a gestão da cidade, e como resultado menciona:

não basta a política pública apregoar a participação social, para haver inovação é necessário criar condições objetivas, para que as decisões sejam efetivamente coletivas. Por isso, é importante relacionar a participação social com a Computação Urbana a um conjunto de políticas públicas, de maneira a fazer valer as informações participativas postadas no Colab.re (CARVALHO, 2018, p. 85).

Uma das indagações levantadas pela literatura é a questão do papel do aplicativo Colab.re em relação ao fomento à educação. Como pode-se observar no

trabalho de Molnar (2017), aonde analisa-se que apesar do aplicativo Colab.re cumprir sua finalidade de criar uma ponte entre o cidadão e a gestão pública, não existe nenhum tipo de funcionalidade que estimule ou interface educativa (MOLNAR, 2017).

Vale ressaltar que esse incentivo a ser realizado pelo aplicativo seria de grande relevância para que a população se conscientizasse quanto "aos problemas urbanos, como instrumento de grande valia para a construção de uma consciência cidadã a partir da divulgação de materiais que pudessem fomentar as boas práticas de cidadania e o auxílio à gestão pública e a práticas sustentáveis" (MOLNAR, 2017, p. 91).

Diante da análise das pesquisas acima identificadas, fica clara a importância e o impacto positivo que o aplicativo Colab.re causa na realidade da nova gestão pública, voltada a uma maior participação popular nas tomadas de decisões dos governos. Esse instrumento de realização da democracia participativa tem influenciado as políticas públicas dos municípios que o utilizam como canal de relacionamento com os cidadãos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa foi operacionalizada por meio da utilização dos recursos metodológicos de análise documental e pesquisa de campo. A investigação realizada por intermédio desses recursos traz um conhecimento mais profundo do tema escolhido, revelando-se um como instrumento de suporte para corroborar e revisar alguns itens relevantes e essenciais a pesquisa (GASKELL, 2007).

Na realização da pesquisa de campo, utilizou-se da Análise de Conteúdo como técnica para a interpretação dos dados da pesquisa qualitativa. A Análise de Conteúdo trata-se de uma rica técnica de análise de dados, importante e com grande potencial para o desenvolvimento teórico no campo da administração, principalmente nos estudos que se utilizam da abordagem essencialmente qualitativa (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011).

Ainda segundo Mozzato e Grzybovski (2011, p. 734), a Análise de Conteúdo se traduz em "um conjunto de técnicas de análise de comunicações, que tem como objetivo ultrapassar as incertezas e enriquecer a leitura dos dados coletados". Já na visão de Bardin (2011), o termo análise de conteúdo designa:

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 47).

Segundo Bardin (2011), a utilização da análise de conteúdo prevê três fases fundamentais (pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados - a inferência e a interpretação). Sabendo disso, realizou-se a sequência a seguir.

Alguns dados foram levantados a partir do conteúdo do site oficial da rede social pesquisada e do aplicativo Colab.re, que disponibiliza interessantes informações estatísticas sobre os cidadãos usuários, além de permitir a análise das interações realizadas entre usuário-usuário e usuário-gestão, as quais se revestem de verdadeiras arenas políticas.

Realizou-se busca em documentos/dados/relatórios na Secretaria Municipal do Planejamento (responsável pelo gerenciar o Colab.re) da Prefeitura de Teresina - PI, para complementar, corroborar e/ou acrescentar informações coletadas. Convém ressaltar, que a disponibilização dos documentos foi bastante restrita.

Realizou-se uma análise de entrevista, divulgada no blog oficial do Colab.re, com o servidor executor (burocrata de rua) da plataforma diretamente ligado à recepção das demandas expostas pelos cidadãos, tendo como objetivo verificar qual o papel daquele na realização da efetividade do aplicativo, no que diz respeito a sua instrumentabilidade enquanto ferramenta de democracia participativa.

E, com o intuito de buscar indícios para as indagações referentes ao problema de pesquisa foi realizada um questionário semi estruturado, com algumas perguntas abertas (Anexo A), realizado com cidadãos usuários do aplicativo, e aplicado de maneira online por meio do Google Forms®, nos dias 25/07/2019 a 25/08/2019, antecedida do devido aceite através de chat do aplicativo em estudo. Isso, para que fosse possível constatar o andamento das demandas, o *feedback* da gestão pública e a visão do utilizador perante a efetividade do Colab.re.

Como forma de filtro, foram selecionadas cidadão(s) que haviam participado ativamente das funcionalidades de interação disponibilizadas pelo aplicativo Colab.re. Para isso, utilizou-se como ferramenta o ranking elaborado pelo próprio desenvolvedor do aplicativo Colab.re que através de metas e missões pontua e classifica os usuários mais participativos. Já em relação ao servidores executores, o critério de escolha foi a participação direta como recebimento das demandas do aplicativo e elaboração de relatórios ou políticas públicas relacionadas ao mesmo.

Visando a segurança dos participantes e como forma de preservar a privacidade destes, todas as respostas foram tabuladas e analisadas anonimamente (identificando os entrevistados da forma E1, E2, E3,..), de forma a atender a confidencialidade sobre os dados da pesquisa. Dessa forma, não foram utilizadas filmagens e fotografias, somente o questionário semi estruturado que posteriormente serão transcritos para o corpo do texto.

Dentre as profissões dos usuários entrevistados tem-se: 1 (um) Assessor parlamentar, 1 (um) Assistente administrativo, 1 (um) Auxiliar Administrativo, 1 (um) Economista, 2 (dois) Empresário(a)s, 1 (um) Estagiário, 1 (um) Estudante, 1 (um) Fisioterapeuta, 1 (um) Funcionário Público, 1 (um) Pintor e 1 (um) Taxista. Essa amostra diversificada ajuda a analisar a percepção dos usuários nas diferentes classes e setores da sociedade.

Importante destacar que todo o conteúdo transcrito é de inteira responsabilidade do pesquisador, assim como todas as análises, resultados e

conclusões obtidas. Fica isenta de responsabilização sobre os quesitos acima mencionados a instituição a qual a pesquisadora está vinculada, o desenvolvedor do aplicativo em estudo e a organização pública pesquisada.

Caso o aplicativo em estudo seja desativado, tal fato será usado como critério para suspender, interromper ou encerrar a pesquisa, dado a importância crucial do mesmo para a investigação a ser realizada.

Para o embasamento da Análise de Conteúdo acima mencionada, e de acordo com o estudo de Bardin (2011), serão utilizadas as lentes teóricas expostas no referencial teórico da pesquisa. Para realizar a fase de exploração do material, criou-se as seguintes categorias de respostas para a análise de conteúdo (sistemas de codificação): 1 - Influência dos Burocratas de Rua; 2 - Legitimação do Poder Público; 3 - Efetividade do aplicativo Colab.re; 4 - Educação Cívica. Para visualizar a realização da Análise de Conteúdo, elaborou-se o quadro abaixo:

Quadro 3: Triangulação de Dados

Questionário	Categoria	Lentes Teóricas
Como conheceu o Colab.re?	Educação Cívica	Teoria da Agência
Que fatores levam ao uso da rede social Colab.re?	Educação Cívica	Teoria da Legitimidade
O atendimento do aplicativo é satisfatório?	Influência dos Burocratas de Rua; Legitimação do Poder Público; e Efetividade do aplicativo Colab.re	Teoria da Agência, Teoria da Legitimidade e Teoria da Escolha Pública
Quantas demandas já foram atendidas?	Influência dos Burocratas de Rua e Efetividade do aplicativo Colab.re	Teoria da Agência e Teoria da Escolha Pública
Você considera o Colab.re o instrumento de participação popular mais eficiente?	Efetividade do aplicativo Colab.re	Teoria da Escolha Pública
O uso do aplicativo interfere na qualidade (ou efetividade) políticas públicas da Prefeitura de Teresina?	Influência dos Burocratas de Rua	Teoria da Agência
Você percebeu alguma evolução nas políticas públicas após o aplicativo ter sido lançado?	Efetividade do aplicativo Colab.re	Teoria da Legitimidade
Você considera o aplicativo Colab.re como um instrumento de participação popular na sociedade?	Legitimação do Poder Público	Teoria da Legitimidade
Você possui alguma filiação partidária?	Educação Cívica	Teoria da Escolha Pública

Você acredita que o aplicativo Colab pode ser usado como estratégia política para aceitação da gestão pública municipal?	Legitimação do Poder Público	Teoria da Escolha Pública e Teoria da Legitimidade
Qual a relação de influência entre os servidores que recebem as demandas enviados pelo cidadão por meio do aplicativo, e as políticas públicas promovidas?	Influência dos Burocratas de Rua	Teoria da Agência
O aplicativo Colab.re influencia no aumento da transparência governamental da Prefeitura Municipal de Teresina?	Legitimação do Poder Público	Teoria da Escolha Pública e Teoria da Legitimidade
O aplicativo Colab. re ajuda na educação cívica (conhecimento das regras, leis, regulamentos e etc, necessários nas tomadas de decisões públicas) dos usuários do aplicativo?	Educação Cívica	Teoria da Escolha Pública
Antes de utilizar o aplicativo Colab.re você participava de outra forma na gestão pública municipal?	Educação Cívica	Teoria da Legitimidade
Fale sua percepção sobre a efetividade do aplicativo Colab.re	Efetividade do aplicativo Colab.re	Teoria da Agência, Teoria da Legitimidade e Teoria da Escolha Pública

Fonte: Elaborado pela autora.

A triangulação de dados foi feita fazendo a correlação entre as perguntas do questionário semi estruturado com as categorias de respostas, para que fosse realizada a análise e a associada e respectiva lente teórica.

Levando em consideração o que foi exposto, toda pesquisa gera conhecimento e este só é realizável graças aos dados coletados pelo pesquisador, o qual na sua atividade intelectual exploratória seleciona as possíveis soluções para o problema proposto.

O resultado da pesquisa implica diretamente na obtenção de informações de um estudo inicial do material existente, e posteriormente servirá de embasamento para outros estudiosos que tiverem acesso a sua obra e leitores que tenham interesse pelo tema. Promover-se-á a oportunidade para que novos pesquisadores realizem novas análises das teorias já estudadas e realizem outras conclusões, aprimorando o estudo do tema em uma atividade permanente de adequação dos conhecimentos aos contextos político, social, econômico e legal.

PÁGINAS SUPRIMIDAS

72 a 114

REFERÊNCIAS

ABREU, Júlio C. A. de. Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, no 3, Artigo 1, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512016000300794&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 07/11/2018.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. (Org.) Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. – São Paulo: **Instituto Pólis**, 2006. 124p.

ALT, James E.; LOWRY, Robert C. Transparency and accountability: Empirical results for US States. **Journal of Theoretical Politics**, v. 22, n. 4, p. 379-406, 2010.

ANDION, Carolina et al. Sociedade civil e inovação social na esfera pública: uma perspectiva pragmatista. **Revista Administração Pública**. Vol. 51, Nº 3. Rio de Janeiro May/June 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000300369>. Acesso em: 08/11/2018.

ANDRADE, Guilherme. Colab alinha metas para melhorias de atendimento e resolutividade. **Site da Prefeitura Municipal de Teresina**, 2019. Disponível em: <<https://pmt.pi.gov.br/2019/06/11/colab-alinha-metas-para-melhorias-de-atendimento-e-resolutividade/>>. Acesso em: 08/06/2019.

ARAÚJO, Aurélia. Prefeitura de Teresina avança em gestão colaborativa com aplicativo Colab.re. **Site da Secretaria Municipal de Planejamento do Município de Teresina**, 2019. Disponível em: <<https://semplan.teresina.pi.gov.br/2016/05/18/prefeitura-de-teresina-avanca-em-gestao-colaborativa-com-aplicativo-colab-re/>>. Acesso em: 08/06/2019.

ARAÚJO, A. H. S.; SANTOS FILHO, J. E.; GOMES, F. G.. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 739-759, 2015.

ARAÚJO, J. G. N.; LAGIOIA, U. C. T.; SOEIRO, T. M.; SANTOS, A. A. Um estudo sobre as evidenciações contábeis dos Governos do Distrito Federal e dos estados brasileiros sob a ótica da teoria da legitimidade e dos custos políticos. **Enfoque Reflexão Contábil**, v. 36, n. 1, p. 85-104, 2017.

ARAÚJO, Rafael de P. A.; PENTEADO, Cláudio L. C.; SANTOS, Marcelo B. P. dos. Democracia digital e experiências de e-participação. História, Ciências, Saúde. **Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.22, supl., dez. 2015, p.1597-1619. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/hcsm/v22s0/0104-5970-hcsm-22-s1-1597.pdf>>. Acesso em: 09/11/2018.

ARENDT, Hannah. A condição humana. 10a ed. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: **Forense Universitária**, 2007.

ARMANI, D. Desenvolvimento Institucional como condição de sustentabilidade das ONGs no Brasil. In: CÂMARA, C. (org.). Aids e sustentabilidade: sobre as ações das organizações da sociedade **civil**. Brasília, DF: **Ministério da Saúde**, 2001.

_____. Mobilizar para Transformar – A Mobilização de Recursos nas Organizações da Sociedade Civil. São Paulo: Peirópolis; Recife: **Oxfam**, 2008.

ARMANI, D. Sustentabilidade: desafio democrático. In: BRASIL. Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Programa Nacional de DST e AIDS. Sustentabilidade: aids e sociedade civil em debate. Brasília, DF: **Ministério da Saúde**, 2004.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____. [org.]. Experiências nacionais de participação social. São Paulo: **Cortez**, 2009, p. 27-54. (Coleção Democracia Participativa).

_____. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: **Civilização Brasileira**, 2002.

BAQUERO, Marcello. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 2, p. 380-413, Nov 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12/02/2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000200005>.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: **Edições 70**, 2011.

BARROS, Samuel A. R.; SAMPAIO, Rafael C. A Confiança Para A Manutenção De Uma Inovação Democrática: O Caso Do Orçamento Participativo Digital De Belo Horizonte. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 22, n. 72, maio/ago. 2017, 142-163. Disponível em: <<https://www.bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/download/60133/68887>>. Acesso em: 08/11/2018.

BENEVIDES, M. V. M. Cidadania ativa: referendun, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: **Ática**, 1991.

BENEVIDES, M. V. M. Cidadania e democracia. In: **Revista Lua Nova**. São Paulo. n. 33, p. 5-16, 1994.'

BESSELAAR, P. V. D.; BECKERS, D.. **Demographics and sociographics of the digital city**. Disponível em: <<http://portal.acm.org/citation.cfm?id=701393>>. Acesso em: 02/02/2009.

BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3ª. ed. São Paulo: **Malheiros**, 2008. 392p.

BONAVIDES, Paulo. Teoria do Estado. 10ª. ed. São Paulo: **Malheiros**, 2010. vol. 1. 529p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de out. de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01/08/2017.

BRASIL. **Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005**. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências.

BROADBENT, J., DIETRICH, M.; LAUGHLIN, R.. The development of principal-agent, contracting and accountability relationships in the public sector: Conceptual and cultural problems. **Critical Perspectives in Accounting**, 7(3), 259-284, 1996.

BUCHANAN, James M. **La perspectiva de elección pública**. 1983. Disponível em: <www.eumed.net/cursecon/textos/buchanan-elecc-publica.htm>. Acesso em: 20/03/2019.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. The calculus of consent: the logical foundations of constitutional democracy. Ann Arbor: **The University of Michigan Press**, 1962.

CAETANO, Bárbara P.; OLIVEIRA, Guilherme W. de; PAULA, Melise M. V. d; SOUZA, Jano M. de. Democracia digital: uma análise sobre recursos e aceitação. **Conference: Simpósio Brasileiro de Sistemas de Informação, Florianópolis, Volume: XII**, 2016.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 9. ed. São Paulo: **Civilização Brasileira**, 2007.

CARVALHO, Tarcísio Lemos Monteiro. Computação urbana - O uso do aplicativo móvel Colab.re como dispositivo de participação social na gestão da cidade de Paragominas - PA. 2018. 122 f. Dissertação (Mestrado) - **Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, Belém, 2018. Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia**. Disponível em: <<http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/9984>>. Acesso em: 12/07/2019.

CASTANHAR, José Cezar; COSTA, Frederico Lustosa da. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP**. Rio de Janeiro 37(5): 969-92, Set./Out. 2003.

CIPEK, Tihomir. Participative democracy. Does democracy needs active citizens?. **Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju**, v. 11, n. 1, p. 113-126, 2015.

COELHO, V. S. Democratization of Brazilian health councils: the paradox of bringing the other side into the tent. **International Journal of Urban and Regional Development**, v. 30, n. 3, p. 656-671, 2006. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/4738794_Democratization_of_Brazilian_Health_Councils_The_Paradox_of_Bringing_the_Other_Side_into_the_Tent>

COELHO, Vera S. R. P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e políticas de saúde. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: **Ipea**, 2011, v. 7, p. 279-295.

COLAB.RE. Colab: a rede social para a cidadania. **Página inicial**. Disponível em: <<https://www.colab.re/>>. Acesso em: 12/02/2018.

COLAB.RE. Colab: a rede social para a cidadania. **Página inicial**. Disponível em: <<https://www.colab.re/>>. Acesso em: 12/07/2019.

COLEMAN, S., BRUMLER, J. G. The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy. Cambridge: **Cambridge University Press**, 2009. 233p.

CORDEIRO, Natália. Ação governamental e direitos das mulheres: abrigo para mulheres ameaçadas de morte no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, no 23. Brasília, maio - agosto de 2017, p.p. 259-294. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220172308>

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: **Ipea**, 2011, v. 7, p. 137-149.

COSTA, G. P. C. L.; FREIRE, F. S.; GARTNER, I. R.; CLEMENTE, A. As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente. Rio de Janeiro - RJ: **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 5, p. 1.089-1.116, 2013.

CUNHA, Eleonora Chettini M.; PINHEIRO, Marcia Maria B. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, Leonardo [org.]. Experiências nacionais de participação social. São Paulo: **Cortez**, 2009. (Coleção Democracia Participativa).

DAHL, Robert A. A democracia e seus críticos. In: Robert A. Dahl; tradução Patrícia de Freitas Ribeiro; revisão da tradução Aníbal Mari. São Paulo: **Editora WMF Martins Fontes**, 2012.

DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: **UnB**, 2001.

DEEGAN, Craig. Introduction: The legitimising effect of social and environmental disclosures – a theoretical foundation. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 15, n. 3, p. 282 - 311, 2002. <http://dx.doi.org/10.1108/09513570210435852>

DINIZ, Eduardo Henrique et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. Rio de Janeiro: **Rev. Adm. Pública**, v. 43, n. 1, p. 23-48, Feb. 2009. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03/05/2019. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000100003>>.

DOWBOR, Ladislau. Inovação social e sustentabilidade. Lisboa: **Economia Global e Gestão**. Vol. 12, n. 2, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/>>

scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-74442007000200002>. Acesso em: 08/11/2018.

ESTÊVÃO, Carlos V. Democracia, Direitos Humanos e Educação. Para uma perspectiva crítica de Educação para os Direitos Humanos. **Revista Lusófona de Educação, [S.l.], v. 17, n. 17**, p. 11-30, aug. 2011. ISSN 1646-401X. Disponível em: <<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/2361>>. Acesso em: 10/11/2018.

EUGÊNIO, T.. Avanços na divulgação de Informação Social e Ambiental pelas empresas e a Teoria da Legitimidade. **Revista Universo Contábil, v. 6, n. 1**, p. 102-118, 2010.

FARAH, Marta. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas, v. 12, n. 1**, p. 47-71, 2004.

FARIA, Claudia Feres. RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo - capítulo 8. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Organizador: Roberto Rocha C. Pires. Diálogos para o desenvolvimento, vol. 7. Brasília: **Ipea**, 2011.

FELISBERTO, Nilzo. A Cidadania Ativa e o Direito. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 13 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.38260&seo=1>>. Acesso em: 23/05/2018.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Transparência e Controle Social Na Administração Pública. Rio de Janeiro: **UERJ**, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327>>. Acesso em 12/02/2019.

FNQ – Fundação Nacional da Qualidade. Critérios de Excelência 2013: Avaliação e diagnóstico da gestão organizacional. 20ª Ed. São Paulo, **FNQ**, 2013.

FONSECA, Igor Ferraz da. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Organizador: Roberto Rocha C. Pires. Diálogos para o desenvolvimento, vol. 7. Brasília: **Ipea**, 2011.

FONSECA, Jumária Fernandes Ribeiro. O Orçamento Participativo e a Gestão Democrática de Goiânia. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial). **Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Universidade Católica de Goiás**. Goiânia, 2009.

GASKELL, G. (orgs). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Rio de Janeiro: **Editora Vozes**, 2007.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos Avançados**. Vol. 32, n. 92, São Paulo Jan./Apr. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142018000100065>. Acesso em: 07/11/2018.

GIARETTA, Juliana; DI GIULIO, Gabriela. Aplicativos Digitais, Governança Local e Sustentabilidade Urbana: o Caso do Colab. **GT 8 – Mídia e Meio Ambiente**, 2015.

GOMES, W. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P.J.A. (Orgs.). Internet e participação política no Brasil. Porto Alegre: **Sulina**, 2011, p. 19-46.

GUERREIRO, E. P.. Cidade digital: infoinclusão social e tecnologia em rede. São Paulo: **SENAC**. São Paulo, 2006.

HABERMAS, J. A crise de legitimação no capitalismo tardio. Rio de Janeiro: **Tempo Brasileiro**, 1981.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: cultura: 2017 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: **IBGE**, 2018. 106p.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KOTHARI, U. The case for participation as tyranny. In: COOKE, B.; KOTHARI, U. (Org.). Participation: the new tyranny? New York: **Zed Books**, 2001. P. 1-15.

LAMBERTUCCI, Antonio Roberto. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). Experiências nacionais de participação social. São Paulo: **Cortez**, 2009. (Coleção Democracia Participativa)

LIPSKY, Michael. Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. Nova York: **Russell Sage Foundation**, 1980.

LÚCIO, Álvaro Laborinho. Desenvolvimento, educação e direitos humanos. Braga: **Rev. Port. de Educação**, v. 26, n. 2, p. 225-243, 2013.

MAGAGNIN, Renata Cardoso. Um sistema de suporte à decisão na internet para o planejamento da mobilidade urbana. Tese (Doutorado em Engenharia Civil: Transportes). **Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo**. São Carlos-SP, 2008.

MAGALHÃES, Fabio Rodrigues; SILVA, Agnaldo Batista da; NASCIMENTO, João Carlos Hipólito Bernardes do; COSTA, Ricardo Ferreira da. Rumo a um Quadro Teórico Abrangente para as Práticas de Internet Financial Reporting no Setor Público. In: **Encontro da ANPAD, XXXVI**, 2012, Rio de Janeiro.

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: _____. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: **Zahar**, 1967, s.d. p. 57-114.

MARTELLI, Carla Gandini Giani; PIRES, Valdemir; ROMÃO, Wagner de Melo (Org.). Participação política no Brasil: ação coletiva e interfaces socioestatais. 1. ed. São Paulo: **Cultura Acadêmica**, 2014. (Coleção PROPG Digital- UNESP). ISBN 9788579835667. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/126230>>.

MARTINS, D. A.; RAMOS, A. S. M. . Conceitos de Governo Eletrônico e Governança Eletrônica: Confrontação e Complementaridade. In: III Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD, 2008, Salvador - BA: **Anais do III EnAPG-ANPAD**, 2008.

MEDEIROS, Aleksandro M. **Democracia Participativa**, 2014. Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-participativa/>>. Acesso em 05/08/2017.

MEDEIROS, Janann Joslin, OLLAIK, Leila Giandoni. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **RAP** — Rio de Janeiro 45(6):1943-67, nov./dez. 2011.

MEIROWITZ, Adam. Probabilistic Voting and Accountability in Elections with Uncertain Policy Constraints, **Journal of Public Economic Theory** 9: 41–68. 2007.

MENDES, Igor. Colab alinha metas para melhorias de atendimento e resolutividade. **Site da Prefeitura Municipal de Teresina**, 2019. Disponível em: <<https://pmt.pi.gov.br/2019/06/11/colab-alinha-metas-para-melhorias-de-atendimento-e-resolutividade/>>. Acesso em: 08/06/2019.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio. Democracia digital e deliberação online: um estudo de caso sobre o Vote na Web. In: **IV Congresso Latinoamericano de Opinião Pública – WAPOR 4**, Belo Horizonte, 2011. Disponível em <<http://www.opiniaopublica.ufmg.br/biblioteca/Ricardo%20Fabrino%20Mendon%C3%A7a.pdf>>. Acessado em: 20/03/2018.

MEYERS, Marcia K.; VORSANGER, Susan. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Org.). *Administração Pública: coletânea*. São Paulo: **Ed. da Unesp**; Brasília, DF: **Enap**, 2010.

MOHAN, G.; STOKKE, K. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. **Third World Quarterly**, v. 21, n. 2, p. 247-268, 2000.

MOLNAR, Marcos Alberto Stanischesk. Educação Ambiental e serviços urbanos: uso de aplicativos digitais para a gestão do verde urbano no município de São Paulo. 2017. Dissertação (Mestrado em Ambiente, Saúde e Sustentabilidade) - **Faculdade de Saúde Pública, University of São Paulo**, São Paulo, 2017. DOI:10.11606/D.6.2017.tde-24072017-184839. Acesso em 12/07/2019.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo [org.]. *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: **Cortez**, 2009. (Coleção Democracia Participativa).

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da Administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

NASSUNO, Marianne. Burocracia e Participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). **Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília**. Brasília, 2006. Acesso em 05/08/2018.

NITTIS, Louise De. Cidades Digitais: como a tecnologia pode melhorar a vida nos municípios. **E-Gestão Pública**, 2019. Disponível em: <<https://www.e-gestaopublica.com.br/tecnologia-nos-municipios/>>. Acesso em 11/03/2019.

NOGUEIRA, Alexandre. Colab representa 75% das demandas de terrenos baldios e imóveis abandonados. **Site da Prefeitura Municipal de Teresina**, 2019. Disponível em: <<https://pmt.pi.gov.br/2019/06/10/colab-representa-75-das-demandas-de-terrenos-baldios-e-imoveis-abandonados/>>. Acesso em: 08/06/2019.

OLIVAL, A.; SPEXOTO, A.; RODRIGUES, J. Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia. **RER, Revista de Sociologia e Economia Rural**, v. 45, n. 4, p. 1.013-1.035, out./dez. 2007.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012.

PALUS, C. K.; YACKEE, S. W.. Oversight as Constraint or Catalyst? Explaining Agency Influence on State Policy Decision Making. **The American Review of Public Administration** 43(3): 273–291, 2012.

PATEMAN, C. Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro: **Paz e Terra**, 1992.

PEREIRA, Paulo T. A Teoria da Escolha Pública (public choice): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, v. 32, n. 141, p. 419-442, 1997.

PIRES, Roberto Rocha C.; VAZ, Alexander Cambraia N.; ALMEIDA, Acir; SILVA, Fábio de Sá e; LOPEZ, Felix Garcia; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas - Capítulo 20. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Organizador: Roberto Rocha C. Pires. Diálogos para o desenvolvimento, vol. 7. Brasília: **Ipea**, 2011.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271 a 1294, dez. 2012. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7140>>. Acesso em: 17/05/2019.

REIS, F. W. Cidadania, mercado e sociedade civil. In: DINIZ, E. et all. O Brasil no rastro da crise. São Paulo: **Anpocs/Ipea/Hucitec**, 1994.

SALLES, Fernanda da Rocha. Capital social e desenvolvimento territorial sustentável: o uso da rede social Colab na região Metropolitana de Curitiba. 125 f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia e Sociedade) - **Universidade Tecnológica Federal do Paraná**, Curitiba, 2017.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Democracia digital no Brasil: uma prospecção das iniciativas relevantes. Curitiba - PR: **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 4, n. 1-2, p. 55-79, 2013.

SANCHEZ, C.; MARCHIORI, P. Participação Popular no Contexto das Iniciativas de Governo Aberto: revisão sistemática da literatura. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 2, n. 2, p. 103-118, 2017.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, v. 11, n. 22, p. 35-61, 2013.

SANTIN, Janaína Rigo; PANDOLFO, Bruna Pertile. Princípio da participação e instrumentos de democracia participativa em âmbito local. Natal - RN: **Revista Direito e Liberdade**, v. 19, n. 1, p. 85-129, jan./abr. 2017.

SERVA, Maurício. Da sustentabilidade social à legitimidade: novas exigências à racionalidade do gestor público. In: PHILIPPI JR, A.; SAMPAIO, C. A.; FERNANDES, V. (Orgs.). Gestão de Natureza Pública e Sustentabilidade. 1a ed. Barueri: **Manole**, 2012, v. 01, p. 3-32.

SILVA, Alexandre Campos; POLICARPO, Clayton. Rede social, colaboração e mobilidade: o caso do aplicativo urbano Colab no Brasil. Campinas, SP: **RUA**, v. 20, n. 2, p. 18-31, jul. 2015. ISSN 2179-9911. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rua/article/view/8638918>>. Acesso em: 25/03/2019. DOI: <https://doi.org/10.20396/rua.v20i2.8638918>.

SILVA, Marcos F. G. O processo orçamentário no Brasil. Relatório de pesquisa, Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: **EAESP/FGV-SP**, 1995.

SILVA, P. Sustentabilidade social: um estudo de caso no mosteiro Monte Carmelo. Curitiba, 2007. Dissertação (Mestrado em Administração). **Pontifícia Universidade Católica do Paraná**.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Organizador: Roberto Rocha C. Pires. Diálogos para o desenvolvimento, vol. 7. Brasília: **Ipea**, 2011.

SOUZA, Hassan Said. Ouvidoria realiza capacitação para ampliar resolutividade do Colab. **Site da Prefeitura Municipal de Teresina**, 2019. Disponível em: <<https://pmt.pi.gov.br/2019/05/30/ouvidoria-realiza-capacitacao-para-ampliar-resolutividade-do-colab/>>. Acesso em: 08/06/2019.

SUCHMAN, M. C.. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. **Academy of Management Review**, 20(3), 571-610, 1995.

TAVARES, Rosana Carneiro. O sentimento de pertencimento social como um direito básico e universal. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 15, n. 106, p. 179-201, jun. 2014. ISSN 1984-8951. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/1984-8951.2014v15n106p179>>. Acesso em: 20/03/2018. DOI: <https://doi.org/10.5007/1984-8951.2014v15n106p179>.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 1997.

VENTURA, Tiago. Democracia e participação: inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, no 3, Artigo 1, Rio de Janeiro, Jul./ Set. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512016000300705&script=sci_abstract>. Acesso em: 14/11/2018.

VIGLIO, José Eduardo. Avaliação da experiência do Orçamento Participativo numa cidade média: o caso de Jaboticabal – SP. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana). **Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia da Universidade Federal de São Carlos**. São Carlos-SP, 2004. Acesso em: 05/12/2015.

WAMPLER, Brian. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. p. 151-158. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o desenvolvimento, vol. 7. Brasília: **Ipea**, 2011.

WELLEN, Jhamille. Conheça as cidades que estão mudando a cara da participação social no Brasil. **Página do Blog do Colab**, 2018. Disponível em: <<https://blog.colab.re/index.php/2018/03/29/cidades-que-amam-o-colab-3/>>. Acesso em: 08/06/2019.

WILDAVSKY, Aaron. The new politics of the budgetary process. Glenview, Illinois: **Scott, Foresman and Company**, 1988.

ZIMMERMAN, M. A.; ZEITZ, G. J. Beyond survival: Achieving new venture growth by building legitimacy. **Academy of Management Review**, 27, 414–431, 2002.

ANEXO A - QUESTIONÁRIO SEMI ESTRUTURADO**Perfil do entrevistado**

1. Sexo

() Feminino () Masculino () Outro

2. Idade

() 15 a 25 anos () 25 a 30 anos
() 30 a 45 anos () 45 a 55 anos
() 55 a 65 anos () acima de 65 anos

3. Escolaridade

() Ensino Fundamental Completo () Ensino Médio Incompleto
() Ensino Fundamental Incompleto () Ensino Superior
() Ensino Médio Completo () Pós-graduação

4. Profissão/Função: _____

5. Faixa de Renda:

() Até um salário mínimo
() De dois a cinco salários mínimos
() De seis a dez salários mínimos
() Mais de dez salários mínimos

Perfil da Pesquisa

6. Como conheceu o Colab.re?

() Propaganda da Prefeitura de Teresina () Internet () Outro, _____.

7. Que fatores levam ao uso da rede social Colab.re?

() Fatores de perfil (personalidade, ideologias, educação, etc)
() Fatores familiares (influência de pessoas próximas)

- () Fatores Culturais (questões relativas aos costumes e/ou contexto local/regional;
- () Fatores de educação cívica (informativos e/ou programas de incentivo da gestão;
- () Fator político (questões ligadas a motivações políticas)
- () Outros, _____.

8. O atendimento do aplicativo é satisfatório?

- () Sim () Não, descreva os motivos _____.

9. Quantas demandas já foram atendidas?

- () 0 a 5 () 10 a 50
() 5 a 10 () Acima de 50

10. Na escolha dos instrumentos de participação popular ofertados pela gestão pública municipal para a contribuição do cidadão, você considera o Colab.re o mais eficiente?

- () Sim () Não, qual seria? _____.

11. Você acha que o uso do aplicativo interfere na **qualidade (ou efetividade)** políticas públicas da Prefeitura de Teresina?

- () Sim () Não

12. Você percebeu alguma evolução nas políticas públicas após o aplicativo ter sido lançado?

- () Sim () Não

Se sim qual? _____.

13. Você considera o aplicativo Colab.re como um instrumento de participação popular na sociedade?

- () Sim () Não, descreva os motivos _____.

14. Você possui alguma filiação partidária?

- () Sim () Não

15. Você acredita que o aplicativo Colab.re pode ser usado como estratégia política para aceitação da gestão pública municipal?

() Sim () Não

16. Qual a relação de influência entre os servidores que recebem as demandas enviados pelo cidadão por meio do aplicativo, e as políticas públicas promovidas?

() 0% a 25% () 26% a 50%
() 51% a 75% () 76% a 100%

17. O aplicativo Colab.re influencia no aumento da transparência governamental da Prefeitura Municipal de Teresina?

() Sim () Não

Se SIM, exponha os motivos _____
_____.

18. O aplicativo Colab.re ajuda na educação cívica (conhecimento das regras, leis, regulamentos e etc, necessários nas tomadas de decisões públicas) dos usuários do aplicativo?

() Sim () Não

Se SIM, exponha os motivos _____
_____.

19. Antes de utilizar o aplicativo Colab.re você participava de outra forma na gestão pública municipal?

() Sim, de qual forma? _____
() Não

20. Fale sua percepção sobre a efetividade do aplicativo Colab.re:

_____.