CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA

MASTER EM LIDERANÇA E GESTÃO PÚBLICA

GESTÃO PÚBLICA COLABORATIVA

Reflexões sobre resultados da adoção do conceito de Gestão Pública Colaborativa, tal como idealizada pelo *Colab*, nas cidades de Juiz de Fora/MG e Niterói/RJ.

Mauricio Stella Mussi

Uyapuran Medeiros

Gustavo Maia

SÃO PAULO

2020

Mauricio Stella Mussi

Uyapuran Medeiros

Gustavo Maia

GESTÃO PÚBLICA COLABORATIVA

Reflexões sobre resultados da adoção do conceito de Gestão Pública Colaborativa, tal como idealizada pelo *Colab*, nas cidades de Juiz de Fora/MG e Niterói/RJ.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação Master em Liderança e Gestão Pública (MLG), do CLP - Centro de Liderança Pública.

Orientadores: Rodrigo Estramanho e Gabriela Lotta.

SÃO PAULO

2020

RESUMO

O presente trabalho apresenta um diagnóstico acerca da utilização do conceito de Gestão Pública Colaborativa (“GPC”) tal como idealizada pelo *Colab*, nas cidades de Niterói/RJ e Juiz de Fora/MG, com o objetivo de analisar as diferenças entre as experiências de cada município, identificando, ao final, os possíveis elementos que mais afetam - positiva e negativamente - a sua efetividade em cada caso, em um contexto de crise nos valores democráticos e de queda na participação política dos cidadãos a nível municipal. A pesquisa evidenciou que, muito embora tenham perfis muito semelhantes, a adoção da GPC tem apresentado resultados muito diferentes entre os dois municípios, sendo que em Niterói a experiência se mostra mais positiva do ponto de vista da participação política dos cidadãos e da percepção das atividades da gestão pública. A análise dos resultados evidencia ainda que a vontade política é fator determinante para o êxito da política pública, não bastando a simples implantação instrumental da tecnologia de GPC.

Palavras-chave

Participação social; Democracia; Tecnologia; Transparência; Comunicação; Gestão Pública; Cidadania; Cultura Democrática; Gestão Pública Colaborativa; Governo Aberto; Cidades Sustentáveis.

ABSTRACT

This paper presents a diagnosis in regards to the use of the concept of Collaborative Public Management (hereinafter simply “GPC”), as idealized by Colab, in the cities of Niterói/RJ and Juiz de Fora/MG, with the purpose of analyzing the differences between the experiences of each municipality, in order to identify the possible elements that most affect - positively and negatively - their effectiveness in each case, in a scenario of crisis in democratic values, especially in the political participation of citizens at the municipal level. The research showed that although both the selected municipalities have very similar profiles, the adoption of GPC showed very different results, with more positive outcomes in Niterói in regards of citizens political participation. The analysis of the results also shows that ‘political will’ is a determining factor for the success of the public policy, as the simple instrumental implantation of GPC technology shows little effect.

Keywords

Social participation; Democracy; Technology; Transparency; Communication; Public administration; Citizenship; Democratic Culture; Collaborative Public Management; Open Government; Sustainable Cities.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO……..6

2. REFERENCIAL TEÓRICO……..9

3. DIAGNÓSTICO…….... 14

3.1. A crise da participação política no Brasil……14

3.2. A teoria do Triângulo da Gestão Pública Colaborativa tal como idealizada pelo Colab…….....19

3.2.1. Gestão e serviços eficientes…….21

3.2.2. A participação social em tomada de decisões…….. 22

3.2.3. Engajamento em prol da cidadania……. 23

3.3. Diagnóstico e análise das experiências de Niterói/RJ e Juiz de Fora/MG…….....25

3.3.1. A experiência em Niterói/RJ…….. 25

3.3.2. A experiência em Juiz de Fora/MG……...32

3.3.3. Análise comparativa…….39

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS……..……...43

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ……...45

6. ANEXO - Consulta Cidades Sustentáveis.....48

1. INTRODUÇÃO

Para Aristóteles, o homem, por natureza, é um animal político, mas o que nos mostra a sociedade brasileira, e não só ela, mas também a sociedade de diversos outros países no mundo, é que vivemos um momento peculiar, especialmente no que se refere à participação política. No âmbito brasileiro, desde 2013, quando pessoas das mais diversas origens, condições e estratos sociais se concentraram nas ruas para contestar inicialmente contra os aumentos nas tarifas de transportes públicos, temas como a corrupção e a má qualidade de serviços públicos tornaram-se ainda mais recorrentes na vida dos brasileiros e na imprensa.

Se, por um lado, esses acontecimentos podem ser vistos como um incremento na cultura política dos brasileiros, por outro é fato que os protestos de 2013 em diante trouxeram à tona um forte sentimento anti-institucional e antipolítico na sociedade brasileira. São recorrentes os manifestos de repulsa à classe política como um todo, a generalização da corrupção no serviço público e a reprovação à totalidade das instituições.

Tais sentimentos, por mais que possam servir de combustível para um estado de insatisfação saudável para a democracia (na medida em que questiona o *status quo*), nos níveis observados representa verdadeiro risco de rompimento dos cidadãos em relação a aspectos da gestão pública, principalmente quando se observa que toda essa insatisfação não vem se traduzindo em ação ou em mais participação política.

O âmbito das cidades e governos locais é onde o desafio da falta de participação política dos cidadãos se torna ainda mais crítico e marcante. De acordo com dados do ONU-HABITAT, até 2030 é esperado que mais de dois terços da população

mundial viverá em cidades[1]- no Brasil, essa proporção já é ainda maior, na casa dos 85%, conforme dados do Censo Demográfico do IBGE[2].

Cada vez mais, portanto, as cidades precisam encontrar novas formas para solucionar problemas e promover as mudanças necessárias para garantir, de forma sustentável, uma melhor qualidade de vida para o seu crescente número de cidadãos - e isso passa obrigatoriamente pelo sistema democrático local e sua lógica de participação.

O objetivo do presente trabalho é apresentar um diagnóstico sobre as experiências de 02 cidades comparáveis[3] que optaram por abrir espaço para a participação social por meio da Gestão Pública Colaborativa tal como idealizada pelo Colab[4] (doravante simplesmente "GPC", conceituada a seguir), sendo elas **Juiz de Fora/MG e Niterói/RJ**.

Pretende-se com isso avaliar os efeitos da utilização da GPC na performance das instituições públicas e na percepção de cidadania das duas cidades em questão, especificamente nos quesitos "transparência" e "prestação de contas", e quais foram os fatores que mais interferiram para os resultados obtidos.

Ao analisar as duas cidades sob esse aspecto busca-se identificar as semelhanças e diferenças na adesão e utilização da plataforma pelos munícipes e gestores públicos, e quais os resultados obtidos mediante os esforços aplicados, especialmente no que se refere ao senso de cidadania e participação política dos indivíduos naqueles municípios.

Com a análise que se propõe pretende-se demonstrar, com base em evidências, em qual dos municípios escolhidos a adoção de conceitos de GPC se deu mais exitosa e indicar as possíveis justificativas para tanto. Com isso, objetiva-se explorar

---

[1] "While noting that two-thirds of the global population is expected to live in cities by 2030 and produce as much as 80 per cent of the global gross domestic product (GDP), the report unequivocally demonstrates that the current urbanization model is unsustainable in many respects" - disponível em https://news.un.org/en/story/2016/05/529562-earth-not-flat-it-urban-says-un-report-urging-new-agenda-resilient-sustainable#.V0pzt3UrJgS, acessado em 27/01/2019.

[2] Disponível no sítio do IBGE: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=destaques, acessado em 27/01/2019.

[3] Ambas situadas na região sudeste brasileira, com aproximadamente a mesma quantidade de habitantes.

[4] O *Colab* é uma *startup* brasileira que combina Gestão Pública com Tecnologia e oferece soluções aos governos municipais por meio do engajamento cidadão – https://www.colab.re/gov/

particularmente a relevância da “vontade política” na adoção da GPC, isto é, em qual medida o engajamento e comprometimento dos gestores públicos interfere na efetividade das tecnologias adotadas. Para tanto, serão utilizados dados da Consulta Cidades Sustentáveis, realizada pela ONU-HABITAT em parceria com o Colab entre os anos de 2018 e 2019.

Serão destacadas as divergências entre os desempenhos dos municípios em cada caso (comparação direta) bem como em relação à mediana (resultado obtido para o Brasil em cada item).

Com isso, propõe-se evidenciar as possíveis razões pelas quais os municípios obtiveram desempenhos diferentes em cada caso, como forma de indicar caminhos para aperfeiçoar o nível de participação e, com isso, da percepção de cidadania nos municípios.

Nesse sentido, o tema se mostra relevante no atual cenário de crise dos valores democráticos, notadamente no tocante à baixa participação política dos cidadãos. As conclusões e sinalizações obtidas na presente análise podem contribuir na concepção de políticas públicas de governo aberto e GPC no âmbito das cidades, já que indicam por meio de evidências os esforços que efetivamente mostram melhores resultados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Entendemos como importante a participação popular para a geração de políticas públicas mais próximas das reais necessidades dos cidadãos que vivem na democracia. Nesse trabalho, buscamos entender o que afasta e o que aproxima esse cidadão da participação política ativa, para que possamos propor caminhos a serem seguidos por municípios e pela plataforma Colab, a fim de que se encontrem num mesmo ponto e estejam convergidos sob o mesmo enfoque.

O presente trabalho baseou-se na pesquisa realizada pela ONU-HABITAT em parceria com o Colab denominada “Consulta Cidades Sustentáveis” e na ferramenta de Gestão Pública Colaborativa desenvolvida pelo Colab.

A Consulta Cidades Sustentáveis, realizada pela ONU-HABITAT em parceria com o Colab entre 2018 e 2019 (vide anexo I), respondida por 9.600 pessoas de diversas cidades do Brasil, foi utilizada por apresentar a percepção da população brasileira vivendo em cidades sobre o alcance do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 11, de Cidades e Comunidades Sustentáveis, em seu município. Com base nos dados dessa pesquisa é possível mensurar o nível de satisfação dos munícipes em relação aos aspectos da gestão pública que dialogam com a lógica da participação política local.

Estudando os desafios democráticos e a participação política da Consulta da ONU, é perceptível que, no sentido histórico (século XX), o direito à participação social política foi fruto de muita luta e de muitos debates, não só no Brasil, mas também em países como a Inglaterra e os Estados Unidos. O direito a votar e ser votado que há poucos séculos era possível apenas para os mais abastados, atualmente já está universalizado, onde cada cidadão, independentemente de sua classe social, gênero, etnia ou origem tem direitos iguais e o valor do voto é o mesmo - "um homem, um voto, um valor".

Um outro desafio, que está inserido na não universalização do voto, foi a ausência do voto feminino, que só foi consolidado nos anos 30 no Brasil e só décadas depois em outros países.

É fato que vale a pena ser levantado, que mesmo com todas as conquistas já listadas, a diminuição da idade mínima para adquirir direitos eleitorais, bem como a

inclusão de analfabetos e de etnias como os índios, só se tornaram realidade documental na Constituição Federal de 1988. Tendo ainda, os índios, o código eleitoral (1965) e o Estatuto do Índio (1973), que permitiam já que fossem partícipes dos sufrágios à época.

Essas discussões geram uma série de questionamentos. Atualmente, mesmo com a universalização do voto, temos uma boa representação da nossa sociedade nos cargos públicos? Mulheres, Negros, Índios estão proporcionalmente representados nas Câmaras de Vereadores, Assembleias estaduais e no Congresso? E nos cargos executivos?

Depois de tantos desafios, por que tanta gente está abrindo mão do direito conquistado de exercer a democracia? Será que com uma educação política formal, uma maior praticidade para que o cidadão participe de onde estiver da construção de políticas públicas (plataforma digital) ou uma maior vontade política poderiam influenciar positivamente nesse interesse pela participação?

Para a finalidade deste trabalho, por ‘efeitos’ entende-se a relação entre a adoção de conceitos de Gestão Pública Colaborativa pela gestão municipal com o nível de engajamento dos cidadãos em relação aos temas da cidade.

No tocante à ‘percepção de cidadania’, na presente análise adota-se a concepção de que a cidadania está atrelada à promoção de direitos e deveres dos indivíduos que fazem parte de uma nação particular (Abreu, 2009; Déloye, 2011), mas embora a garantia de direitos básicos por parte do Estado seja essencial para assegurar condições de desenvolvimento para os indivíduos, há uma noção de cidadania que não pode ser desconsiderada em regimes democráticos: a cidadania consiste não apenas em ser governado, mas que os cidadãos *compartilhem* o governo - justamente o espírito da Gestão Pública Colaborativa.

Nesse sentido, a cidadania está associada à *participação ativa* dos indivíduos nos assuntos públicos, atrelada ao sentimento dos indivíduos em relação às próprias comunidades, já que uma de suas funções refere-se a acionar os sensos de pertencimento e de responsabilidade perante as questões e coisas públicas (Maas, 2011).

Ao analisarem os diferentes tipos de cultura política e o papel desempenhado por elas para o funcionamento das democracias, Almond e Verba (1963) destacam a *cultura política participativa*, na qual o indivíduo é um integrante ativo do sistema político e influencia as decisões públicas. É neste tipo de cultura política que eles conseguem exercer o papel de cidadãos, apropriando-se das questões públicas que os afetam.

É evidente, portanto, que no que se refere à participação social (requisito fundamental para a GPC) a premissa básica é que as pessoas afetadas pelas decisões políticas devem participar dos processo decisórios que as produzem. Em outras palavras, a participação política do cidadão presume comportamentos orientados para influenciar, direta ou indiretamente, estruturas, agentes públicos e a formulação, adoção e implementação de políticas (Schlozman, 2011).

Vale ainda destacar que parte significativa dos teóricos da democracia encara a participação política como sinal de vitalidade do regime (Putnam, 2015; van Deth, 2014), atribuindo a ela a função de conferir legitimidade às ações do governo (Fishkin, 2015; Gutmann & Thompson, 1996; Pateman, 1992) e de exercer maior controle sobre os agentes públicos (Barnes & Kasse, 1979; Verba & Nie, 1972).

A importância de se avaliar o senso de cidadania no âmbito das cidades se dá por ser o nível municipal o principal *locus* da democracia, já que nele acontecem grande parte das interações diárias que os cidadãos mantêm com suas comunidades, com o setor público e com as políticas públicas.

A democracia local pode ser compreendida, portanto, como uma manifestação da democracia enquanto fenômeno mais amplo, já que reproduz suas principais características. Dessa forma, as cidades são um espaço privilegiado e ideal para fomentar a gestão pública colaborativa - o pleno desenvolvimento dos princípios e das práticas de cidadania em âmbito local é essencial para construir uma base sólida que possibilite o crescimento de uma democracia forte e duradoura.

A escolha do Colab se justifica por ser atualmente a ferramenta referência em tecnologia de Gestão Pública Colaborativa no Brasil, com resultados mensuráveis e comparáveis entre as cidades que o adotaram, e por seu reconhecimento internacional por organizações como a *New Cities Foundation*, *Kauffman*

Foundation, *World Summit Award*, *Banco Interamericano de Desenvolvimento* (BID) e pelo *Departamento de Estado Americano*[5].

Para que sirva de norteador, apresentamos abaixo o Triângulo da Gestão Pública Colaborativa, que apresenta três pilares fundamentais: (I) gestão e serviços eficientes; (II) participação social em processos de tomada de decisão e; (III) engajamento em prol de cidadania.



Imagem 2: Triângulo da Gestão Pública

Embora cada uma das três dimensões possa ser analisada e conceituada separadamente, o triângulo representa um ciclo não linear, no qual essas dimensões interagem e fortalecem-se mutuamente: a *participação social*, em especial, contribui para o conhecimento dos anseios e expectativas dos cidadãos relacionados ao governo, o que pode levar a uma gestão mais eficiente no atendimento das demandas. A apresentação de resultados e o aumento da satisfação dos cidadãos, por sua vez, contribuem para um maior envolvimento da população nos assuntos públicos e seu engajamento na transformação das cidades.

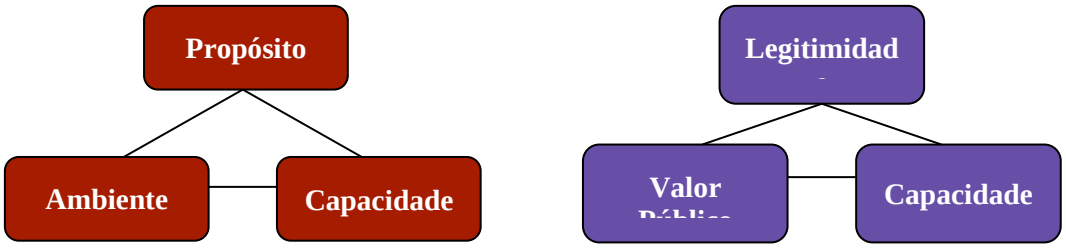
Inspirado no triângulo estratégico elaborado por Mark Moore[6], o Colab desenvolveu seu próprio Triângulo da Gestão Pública Colaborativa, que se traduz em uma metodologia de trabalho desenvolvida ao longo dos anos de experiência atuando com engajamento cidadão, ao mesmo tempo que trabalhando em conjunto com o

[5] O Colab recebeu os seguintes prêmios internacionais: a New Cities Foundation o elegeu como melhor app urbano do mundo; a Kaufmann Foundation o elegeu como negócio mais criativo do Brasil; o World Summit Award o elegeu como melhor app de m-government; o BID o elegeu como a start-up de maior potencial de impacto positivo; e o Departamento de Estado Americano o selecionou como uma das 17 empresas com maior potencial de endereçar e trazer soluções criativas para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável definidos pela ONU na Agenda 2030.

[6] MOORE, M. H. Creating Public Value. Michigan, Michigan University Press, 1995.

setor público, com o objetivo de contribuir para uma gestão pública mais aberta, colaborativa, responsiva, transparente e co-criativa.

Por meio da conjugação de esforços entre os gestores públicos, a iniciativa privada e a população, busca-se promover melhorias nos governos e criar valor público para a sociedade:



O Colab desenvolveu e oferece a tecnologia de GPC aos governos municipais. Em linhas gerais, a sua contratação se dá por meio de um contrato de prestação de serviços entre a entidade pública e a empresa, por período de doze meses e renováveis por cinco anos, seguindo a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 e, uma vez oficializada, a cidade e seus gestores passam a dispor de ferramentas de engajamento dos cidadãos, gerenciamento de demandas e de coleta e análise de dados para embasar a tomada de decisões[7].

A escolha das referências acima se justifica, portanto, pela qualidade técnica e abrangência de seus escopos e, especialmente, pelo fato de fornecerem visão objetiva, com amparo em evidências e vivências profissionais e, portanto, práticas, sobre os efeitos da GPC em cada localidade. O que se busca, com isso, foi justamente colher o que há de mais recente e aplicável em termos de diagnóstico e de proposições para o tema, com foco prático e didático.

[7] Mais informações em https://www.colab.re/gov

3. DIAGNÓSTICO

3.1. A crise na participação política no Brasil

Nos últimos anos, a existência de uma *recessão democrática* ao redor do mundo tem sido apontada por diferentes autores (Diamond, 2017; Levitsky & Ziblatt, 2018; Runciman, 2018). Yasha Mounk, em seu recente livro "O povo contra a Democracia (2018)" afirma que a democracia passa por um encolhimento global e, citando o relatório da Freedom House[8], indica que adentramos o 13º aniversário da recessão democrática: em cada um dos últimos 13 anos, mais países se afastaram da democracia do que foram em sua direção.

No Brasil não é diferente. Humberto Dantas, em seu livro "Educação Política - Sugestões para ação a partir de nossa atuação" (2017) indica que "a democracia representativa está em crise, e isso desde os anos 80 do século passado, justamente no instante em que a retomamos no Brasil".

Os dados corroboram tal afirmação. Para se ter uma ideia, no relatório "Varieties of Democracy" (V-Dem) realizado anualmente pelo V-Dem Institute[9], o Brasil ocupa a 77ª posição (de 179 países analisados) no componente participativo, que mede o nível da participação ativa dos cidadãos em todos os processos políticos, levando em consideração a existência e qualidade de quatro aspectos: organizações da sociedade civil, mecanismos de democracia direta, participação e representação por meio de governos locais.

Importante destacar a relevância do citado componente participativo como um dos pilares de sustentação da democracia. Humberto Dantas enfatiza que a democracia "depende de dois aspectos básicos para que possamos fazê-la viva e funcionando. O primeiro está associado à participação. No modelo direto, é conosco na praça deliberando sobre tudo, no representativo é por meio do voto, e no participativo é transcendendo as eleições e ocupando espaços de construção conjunta"[10].

---

[8] Disponível em https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/democracy-retreat

[9] *The V-Dem Institute* é um insituto de pesquisa independente baseado no Departamento de Ciência Política da Universidade de *Gothenburg*, Suécia - https://www.v-dem.net/en/v-dem-institute/about-institute/

[10] Educação Política - Sugestões para ação a partir de nossa atuação" (Rio de Janeiro, Konrad Adenauer, 2017)

Nessa linha, o V-Dem indica que o Brasil ocupa posição ainda pior (119ª de 179) no tocante ao componente deliberativo, que captura em qual medida o princípio deliberativo da democracia se apresenta, analisando os processos pelos quais as decisões em políticas públicas são tomadas, focando no aspecto do diálogo entre poder público e sociedade.

Essas constatações, dado o atual contexto de forte negação à política e às instituições, afetam diretamente os valores democráticos sobre os quais nossa Constituição foi idealizada, inibindo a participação dos cidadãos.

Com efeito, a partir de 1988 estabelece-se uma nova ordem política no Brasil com a promulgação da Constituição Federal. Esse movimento teve início em em toda a década de 80 - considerada por muitos como a "década perdida" no sentido econômico, mas que apresentou uma série de novidades que impactaram muito na área social com a garantia a uma maior sensação de democracia e um grande desestímulo ao autoritarismo e a completa negação à participação popular que existia na época.

A participação popular entrou como um dos princípios fundamentais da nossa Constituição e o texto ainda reforça que "todo o poder emana do povo", seja por seus representantes eleitos ou de maneira direta. Nesse sentido, a Constituição de 88 pressupõe e estimula a participação popular visto que traz o conceito de "cidadania" e prevê que o funcionamento do Estado depende diretamente da vontade popular.

Humberto Dantas, na mesma obra, nos auxilia a compreender a ideia de cidadania ao afirmar ser esta “a capacidade de o indivíduo ter a consciência da vida em sociedade”[11] e explica que o conceito pode ser dividido temporalmente em três degraus de conquistas, sendo eles (i) a consolidação e garantia de três conjuntos de direitos (civis, políticos e sociais), (ii) a educação, como um dever coletivo e (iii) a consciência, caracterizada pela “ampla capacidade de os indivíduos entenderem seus respectivos papéis na sociedade e o significado do pacto estabelecido por nós.”[12]

[11] Op. cit, p. 75.
[12] op. cit, pags. 74-85.

O autor explica que a Constituição de 88 garante os três conjuntos de direitos e destaca que “em se tratando do nosso mais importante conjunto de regras, garantimos todos os tipos apontados por Marshall como essenciais ao primeiro passo da cidadania”.[13]

Em 2000, a participação popular ganha mais um defensora e estimuladora: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esta lei determina que gestores públicos de todas as esferas precisam garantir a ampla transparência dos planos e dos orçamentos, tendo suas leis orçamentárias que passar pela construção coletiva com os cidadãos e o órgão público.

Uma outra lei, mais recente, que veio para reforçar a transparência da gestão pública e dar um novo incentivo à participação popular foi a Lei de Acesso à Informação[14] (LAI), que exige dos gestores mais publicidade dos seus atos.

No livro "A ouvidoria na esfera pública do Brasil" de Rubens Lyra, na página 17, o autor expressa que só podemos dizer que existe participação popular quando o cidadão puder "[...] apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso de ação estabelecida pelas forças constituídas e formular cursos de ação alternativos [...]".

A moderna política social já não enxerga com normalidade o paternalismo, clientelismo, autoritarismo e nem muitos dos "ismos" que nos acostumamos a assistir e presenciar rotineiramente. Atualmente, expressões como "o gigante acordou" se tornam muito mais populares e representativas da sociedade, principalmente naquelas localidades onde os cidadãos têm o real interesse em colocar em prática seus direitos democráticos. O protagonismo está se deslocando cada vez mais para o cidadão do que para os donos do poder, e isso permitiu que fossem criadas leis de iniciativa popular como o exemplo da Lei da Ficha Limpa que impede que candidatos julgados como corruptos disputem cargos eletivos.

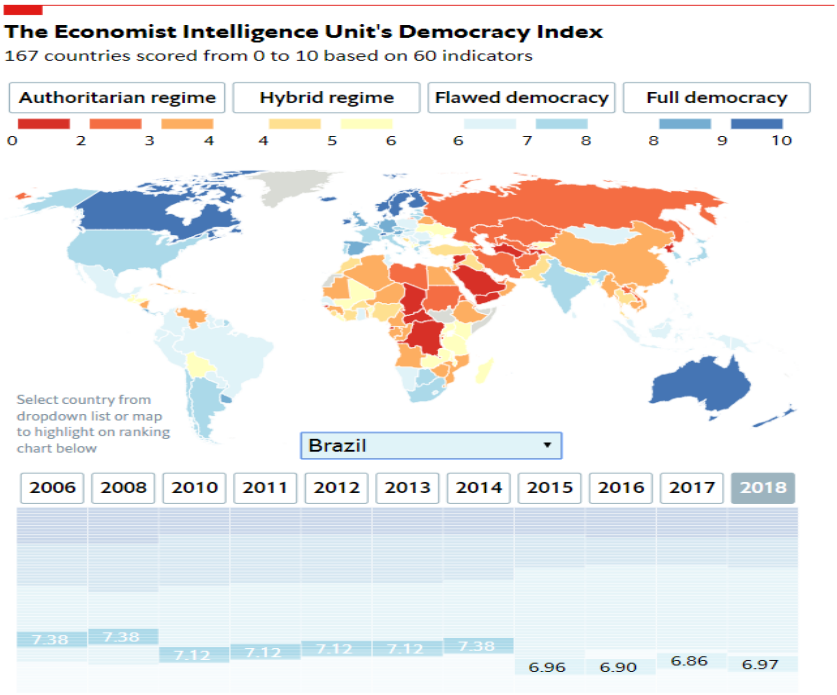
---

[13] op.cit, pag. 81.

[14] Lei nº 12527/2011, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

Muito embora tais avanços, o Brasil ainda é tido como uma *democracia falha* (“flawed democracy”) conforme levantamento feito pela *The Economist Intelligence Unit*, que realiza anualmente a pesquisa *Democracy Index*[15].

Os quadros abaixo, presentes no *Democracy Index*, indicam que na pesquisa realizada em 2018 o Brasil obteve pontuação geral 6,97 (em uma avaliação de 0-10) sendo que nos quesitos *Funcionamento do Governo*, *Participação Política* e *Cultura Política* as notas foram 5,36, 6,67 e 5,00 respectivamente. O baixo desempenho nessas 3 dimensões foi determinante para a pontuação final do Brasil:



Fonte: The Economist Intelligence Unit (2018)

[15] Disponível em http://www.eiu.com/topic/democracy-index

Latin America and the Caribbean 2018

	Overall score	Global Rank	Regional rank	I Electoral process and pluralism	II Functioning of government	III Political participation	IV Political culture	V Civil liberties	Regime type
Uruguay	8.38	15	1	10.00	8.57	6.11	7.50	9.71	Full democracy
Costa Rica	8.07	20	2	9.58	7.50	6.67	7.50	9.12	Full democracy
Chile	7.97	23=	3	9.58	8.57	4.44	8.13	9.12	Flawed democracy
Trinidad and Tobago	7.16	43	4	9.58	7.14	6.11	5.63	7.35	Flawed democracy
Panama	7.05	45	5	9.58	6.07	6.67	5.00	7.94	Flawed democracy
Argentina	7.02	47=	6	9.17	5.36	6.11	6.25	8.24	Flawed democracy
Jamaica	7.02	47=	7	8.75	7.14	4.44	6.25	8.53	Flawed democracy
Suriname	6.98	49	8	9.17	6.43	6.67	5.00	7.65	Flawed democracy
Brazil	6.97	50	9	9.58	5.36	6.67	5.00	8.24	Flawed democracy
Colombia	6.96	51	10	9.17	6.79	5.00	5.63	8.24	Flawed democracy
Guyana	6.67	54=	11	9.17	5.71	6.11	5.00	7.35	Flawed democracy
Peru	6.60	59	12	9.17	5.00	5.56	5.63	7.65	Flawed democracy
Dominican Republic	6.54	61	13	9.17	5.36	6.11	5.00	7.06	Flawed democracy
Ecuador	6.27	68	14	8.75	5.36	6.11	4.38	6.76	Flawed democracy
Paraguay	6.24	70	15	8.75	5.71	5.00	4.38	7.35	Flawed democracy
Mexico	6.19	71=	16	8.33	6.07	7.22	3.13	6.18	Flawed democracy
El Salvador	5.96	77	17	9.17	4.29	5.56	3.75	7.06	Hybrid regime
Bolivia	5.70	83	18	7.50	4.64	5.56	3.75	7.06	Hybrid regime
Honduras	5.63	85	19	8.50	4.64	4.44	4.38	6.18	Hybrid regime
Guatemala	5.60	87	20	7.92	5.36	3.89	4.38	6.47	Hybrid regime
Haiti	4.91	102	21	5.58	2.93	3.89	6.25	5.88	Hybrid regime
Nicaragua	3.63	122	22	2.67	1.86	3.89	5.63	4.12	Authoritarian
Venezuela	3.16	134=	23	1.67	1.79	4.44	4.38	3.53	Authoritarian
Cuba	3.00	142	24	1.08	3.57	3.33	4.38	2.65	Authoritarian

Source: The Economist Intelligence Unit.

Importante destacar que a baixa performance do Brasil nas três dimensões mencionadas acima é sintomática e corrobora o diagnóstico feito no presente trabalho, na medida em que o índice avalia justamente aspectos de transparência do governo e acesso à informação (no quesito “Funcionamento do Governo”) e sobre participação e engajamento político dos cidadãos (no quesito “Participação Política”).

A partir dos dados é possível concluir claramente que, na média, o brasileiro participa pouco da política - e isso engloba a tanto o baixo engajamento político da população, como também a falta de iniciativas de governo capazes de propiciar essa participação, como a abertura de informações, envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões, entre outros.

Nessa linha, é patente que no Brasil existem cidades que ainda sofrem com um forte paternalismo onde o gestor público toma todas as decisões da cidade da maneira que acha melhor sem que haja um espaço de participação popular e sem a transparência tão necessária e exigida em cidades de maior porte.

Até pouco tempo as cidades de Juiz de Fora (MG) e Niterói (RJ) também sofriam com isso, porém desde 2015 os gestores optaram por oferecer um espaço de colaboração entre as prefeituras e a população, por meio da adoção gratuita da ferramenta do Colab. Mais tarde, em 2017, a Prefeitura de Niterói expandiu os serviços contratando não só as ferramentas tecnológicas do Colab, mas todo o seu programa de Gestão Pública Colaborativa. A Prefeitura de Juiz de Fora, em 2018, também começou a fazer uso da teoria mais completa.

A discussão que se coloca é se a adoção de procedimentos mais abertos, transparentes e participativos pelos governos locais gera aumento na percepção de cidadania, gerando um melhor entendimento dos governantes sobre as reais e principais demandas sociais, e maiores sensos de responsabilidade (perante a coisa pública) e pertencimento por parte dos munícipes trazendo, consequentemente, maior sustentabilidade e legitimidade às ações governamentais.

Nesse estudo propõe-se analisar como podem ser endereçados problemas típicos de Prefeituras que não adotam um espaço de colaboração, como o afastamento do cidadão das tomadas de decisão, a falta de transparência, a falta de espaços colaborativos para que o cidadão se sinta parte do todo, e a dificuldade de o cidadão reportar um problema na sua rua ou localidade para o órgão competente.

3.2 A Teoria do Triângulo da Gestão Pública Colaborativa, tal como idealizada pelo Colab.

Inspirado pelos estudos da temática da governança colaborativa, bem como das experiências práticas vividas desde 2013 até 2019, o Colab inicia a construção de uma metodologia que busca direcionar e facilitar a implementação pelos gestores públicos do que seria esta gestão pública colaborativa. Todo o processo de construção está respaldado em teorias, experiências nacionais e internacionais e em aplicações práticas a nível municipal no contexto brasileiro.

A atuação do Colab nas gestões municipais tem como principais objetivos facilitar a transição de um modelo mais fechado de gestão, para um novo tipo gestão pública de forma mais participativa, incentivando um governo mais responsivo, eficiente e aberto, e promover a participação e o engajamento da população. Ao aliar

tecnologia ao conhecimento técnico especializado, o Colab implementa o Triângulo da Gestão Colaborativa, fornecendo assessoria especializada em todas as etapas do projeto, desde a estruturação e implementação, até o acompanhamento e desenvolvimento dos projetos parceiros desenvolvidos nas Prefeituras.

Essa metodologia é formada por três pilares: gestão e serviços eficientes; participação social em tomadas de decisão; engajamento em prol da cidadania, conforme indica a figura X abaixo, obtida no portal do Colab:



Fonte: Colab

Tal conceito tem por base algumas premissas: (i) a participação não é suficiente quando não há uma gestão eficiente para cuidar das contribuições recebidas e fazer melhorias no governo; (ii) que a gestão eficiente depende de participação social; (iii) que a participação só é de fato possível quando se tem uma população engajada em fazer uso dos mecanismos disponíveis; (iv) a tecnologia servindo como um meio potencializador para que, de forma estruturada, a gestão consiga receber cada dia mais participação cidadã, com qualidade na análise dos dados.

Portanto, o triângulo da gestão pública colaborativa surge como um complemento às práticas gerenciais mais tradicionais que o setor público herdou do privado. Mais ainda, carrega em si a responsabilidade de posicionar para o gestor público da

atualidade a participação social como elemento basilar para uma alocação inteligente dos recursos públicos.

3.2.1 Gestão e serviços eficientes

O conceito de eficiência inspira a mentalidade dos gestores do setor público e privado, sobre a necessidade de impor total racionalidade ao uso dos recursos, garantindo produtividade e inibindo a ocorrência de erros e desvios nos processos. Assim, metodologias clássicas da gestão gerencial de recursos financeiros e humanos estão inseridas e reconhecidas na metodologia do triângulo da gestão pública colaborativa, de forma a incentivar a sua implementação em processos de tomada de decisões no contexto governamental. Destacam-se, por exemplo, o incentivo ao uso de ferramentas que exigem o uso de indicadores de natureza quantitativa e qualitativa como importantes direcionadores do dia a dia dos gestores públicos, em todos os níveis da gestão.

No entanto, fica evidente na revisão da literatura que, até mesmo o conceito de eficiência tem passado por mudanças de interpretação, com vistas a atender à complexidade das questões atuais. Não se pode mais considerar uma visão “fordista” sobre as atividades governamentais, com foco somente em regras e procedimentos para manter a saúde financeira do estado como uma saída única para atender aos anseios sociais.

A efetividade constitui uma visão mais abrangente do papel dos governos. Segundo Torres (2004, p.175), a efetividade “não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito”.

Na implantação da GPC nos governos, equipes das prefeituras recebem capacitações relacionadas a gestão de projetos, gestão de pessoas, análise de dados, comunicação interna e pública, e é estruturada uma governança em níveis operacionais, táticos e estratégicos para resolução de demandas municipais.

Desta forma, objetiva-se que serviços públicos municipais avancem com maior clareza e integração entre os diversos setores da administração municipal.

3.2.2. Participação Social em tomadas de decisão

A participação social é a influência dos indivíduos na organização de uma sociedade – ou seja, como os cidadãos controlam, fiscalizam e acompanham as políticas públicas – além de cumprirem a função de promover um diálogo mais frequente entre os governos e a sociedade civil. É um princípio de integração dos indivíduos nos diversos núcleos da sociedade que discutem assuntos que são pertinentes ao coletivo.

Na presente metodologia do Triângulo da Gestão Pública Colaborativa, a participação em processos de tomada de decisão se refere a processos de consulta pública relacionado desde planejamentos estratégicos, Planos Plurianuais e Planos Diretores, a aspectos mais simples de decisão, como projeto de um equipamento público, local para realização de um evento, etc.

A metodologia criada pelo Colab compreende a participação social em tomadas de decisão a partir de níveis de engajamento, buscando a criação de uma cultura de participação. São então determinadas três formas de participação digital: (i) consultas simples, utilizadas para decisões de fácil entendimento por parte dos cidadãos como decisões relacionadas a pequenas obras, escolhas culturais para shows, mudanças de trânsito de avenidas, entre outras; (ii) avaliações de serviços e políticas públicas, como hospitais, escolas, ou políticas que o governo pretende reformular[16]; e a forma mais profunda de participação (iii) os planejamentos governamentais, como por exemplo a formulação do Plano Diretor Urbanístico da cidade, Orçamentos Participativos, Planos Plurianuais ou Planos Municipais de Educação e Saúde.

Esta participação é um processo que depende tanto de maior abertura de mecanismos de participação, ou seja, de mais espaços e ocasiões em que a população possa participar da tomada de decisão, mas também de que haja a possibilidade de envolvimento nos processos, e isso é o terceiro pilar da metodologia, relacionado ao engajamento.

[16] Este tipo de avaliação por parte da população está prevista na Lei 13.460, de 2017.

3.2.3. Engajamento em prol de cidadania

Além de uma gestão eficiente e da participação social, é necessário o empenho da população na construção de uma sociedade melhor. Nesse ponto, é ponderável que os cidadãos adotem uma postura mais ativa na construção de melhorias, na formação de políticas públicas e na transformação de seu entorno.

O papel do cidadão na democracia representativa não pode ser restrito a escolher seus candidatos em tempos de eleição. Pelo contrário, a população precisa estar envolvida no dia-a-dia da política, fiscalizando os atos do governo, propondo soluções e elaborando políticas em conjunto com os gestores. Essa participação ativa ainda encontra alguns obstáculos, como a falta de interesse da população, a desconfiança sobre os interesses dos gestores e a falta de espaços adequados para inclusão dos cidadãos.

O engajamento requer a participação contínua do cidadão, criando um relacionamento entre a população e o governo. Essa relação exige o comprometimento do gestor com uma gestão aberta e receptiva, que fomente a cultura de engajamento de dentro do governo. Como defendem Sérgio Bollinger e Isabel Dias, “um governo aberto, isto é, permeável à sua população, deve tomar para si a responsabilidade pelo amadurecimento da cidadania e viabilizar a co-produção de serviços públicos” (2014, p.17).

Embora as iniciativas de engajamento ainda sejam raras, é possível inserir eventos de colaboração na rotina da administração, por meio da criação de redes de inovação, de fomento a eventos de colaboração que envolvam cidadãos e usuários no processo de prestação de serviços (BOLLINGER; DIAS, 2014). Outro ponto que pode contribuir para o engajamento cidadão é o estabelecimento de um canal de comunicação entre o governo e a sociedade. A manutenção de um diálogo constante com a população favorece a mobilização do destinatário e incentiva seu envolvimento nas atividades. Trata-se de quebrar as barreiras de acesso ao setor público e aproximá-lo do cidadão.

Outra maneira capaz de potencializar o engajamento é por meio do uso da tecnologia. O desenvolvimento de ambientes virtuais para os serviços públicos facilita o atendimento das necessidades do cidadão, na medida em que consegue

reunir os serviços e unificar os centros de atendimento em um só ambiente, de maneira ágil, objetiva e cômoda. Da mesma forma, os ambientes virtuais criam espaços para participação da população, promovendo consultas e integrando o cidadão nos processos de tomada de decisão.

Além disso, a utilização dos meios virtuais para promoção do engajamento apresenta como grande potencial a utilização de estratégias de *gamificação*. O termo “gamificação*” (gamification*, em inglês) refere-se à utilização de mecânicas e processos relacionados ao desenho de jogos com o objetivo de envolver usuários e solucionar problemas. Essa técnica utiliza o pensamento de jogos (*game thinking*) para tornar a dinâmica de participação mais atraente e divertida (ZOTTI; BUENO, 2013).

A *gamificação* pode ser potencialmente aplicada a qualquer projeto com o objetivo de motivar a participação, gerar envolvimento, criar diversão e converter usuários em jogadores. Na prática, a *gamificação* pode manifestar-se como a utilização de ferramentas típicas de jogos, como o estabelecimento de um conjunto de regras, elaboração de missões, classificação dos jogadores e estipulação de recompensas. Essa dinâmica busca despertar algumas emoções nos usuários relacionadas a desejos humanos universais, como o reconhecimento do esforço, a valorização do status, o oferecimento de recompensas, o estímulo à competição entre os usuários, a apresentação de resultados e o altruísmo (ZOTTI; BUENO, 2013).

Nesse sentido, a dinâmica dos jogos é capaz de fazer com que os usuários interajam entre si, atuando de forma cooperativa e somando esforços no alcance das missões. O poder público, ao estabelecer missões relacionadas à solução de problemas da cidade, favorece a criação de uma cultura de participação rumo à gestão colaborativa.

3.3. Diagnóstico e análise das experiências em Niterói/RJ e Juiz de Fora/MG

3.3.1. A experiência em Niterói/RJ

Niterói é um município da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e já foi a capital do estado em dois períodos: de 1834 a 1894 e de 1903 a 1975. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Niterói é 0,837, o maior do estado do Rio de Janeiro, e o sétimo maior do Brasil.

Niterói adotou os conceitos de governo aberto e Gestão Pública Colaborativa em maio de 2014, primeiramente com um termo de colaboração técnica na Secretaria de Serviços e Conservação para atendimento aos munícipes de demandas relacionadas a buracos nas vias e poda de árvores.

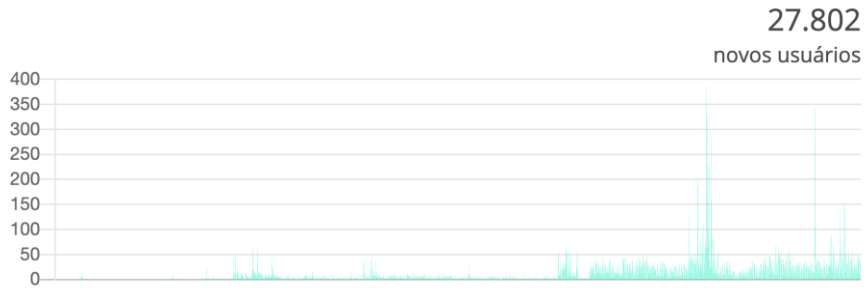
Em abril de 2017 a Prefeitura de Niterói firmou contrato com o Colab para adoção da plataforma de atendimento a demandas do cidadão através da rede social Colab, para consultas à população através de enquetes e pesquisas dentro da plataforma, gestão e análise de dados e a Central de Ocorrências - uma plataforma integrada com diversos canais de relacionamento com o cidadão, como *facebook*, telefone e atendimento nas praças de atendimento municipais. O contrato permanece vigente entre as partes.

Durante todo o período de parceria, a Prefeitura de Niterói fez campanhas de comunicação para que os cidadãos do município tivessem conhecimento da plataforma, como anúncios em jornais (a exemplo da imagem abaixo, do jornal O Globo em 24/06/2015), mídias exteriores e uso de redes sociais oficiais:



Fonte: O Globo (24/06/2015)

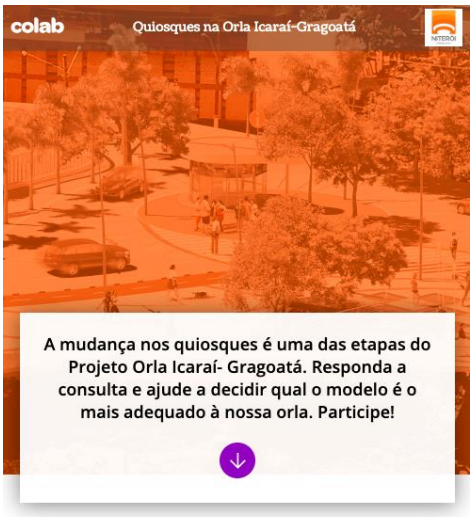
Diariamente, novos usuários cidadãos cadastram-se e fazem uso da plataforma publicando solicitações de serviços urbanos ou respondendo consultas. Os picos de novos usuários na maioria dos casos está relacionado a campanhas.



Fonte: Colab (2020)

Até o dia 30/12/2019 existiam 27.802 usuários, todos cadastrados com nome, idade, gênero e endereço. Esses fizeram 46.892 solicitações de serviços urbanos, que no Colab são consideradas publicações. A média de tempo para os casos serem resolvidos pela prefeitura é de 115 dias, tendo uma taxa de resolução de 66% em todas as publicações dos últimos 13 meses, e 91% para demandas com mais de 13 meses desde sua criação.

Até 30/12/2019, a Prefeitura de Niterói realizou 17 consultas públicas, dentre elas consultas de nível i, ii e iii[17], com a participação de 16.392 cidadãos.



Fonte: Colab (2020)

Um exemplo de consulta pública que engaja a população e traz sentimento de pertencimento é a da mudança nos quiosques da orla da praia de Icaraí-Gragoatá, onde, a partir de duas opções técnicas viáveis desenvolvidas pela equipe da Prefeitura, o cidadão escolhia o modelo que, em sua opinião, fosse mais adequado à cidade. Esta consulta ficou disponível para a população do dia 24/10/2018 ao dia 01/01/2018, obtendo 3.496 participações individuais.

Na Consulta Cidades Sustentáveis realizada pela ONU-HABITAT, Niterói foi a cidade com maior número de participantes, alcançando 982 participantes únicos, sendo 57,4% autodeclarados do sexo masculino, 42,4% feminino e 0,2% outros. 34,3% dos participantes declararam ter mais de 50 anos, enquanto 29,9% entre 30 e 39 anos, 21,1% entre 40 e 49 anos e 11,5% de 20 a 29 anos. A distribuição de endereço de moradia dos participantes ficou distribuído da seguinte forma no mapa da cidade:

[17] Sendo o nível (i) consultas simples, utilizadas para decisões de fácil entendimento por parte dos cidadãos como decisões relacionadas a pequenas obras, escolhas culturais para shows, mudanças de trânsito de avenidas, entre outras; nivel (ii) avaliações de serviços e políticas públicas, como hospitais, escolas, ou políticas que o governo pretende reformular e nível (iii) a forma mais profunda de participação (iii) os planejamentos governamentais, como por exemplo a formulação do Plano Diretor Urbanístico da cidade, Orçamentos Participativos, Planos Plurianuais ou Planos Municipais de Educação e Saúde.



Fonte: Consulta Cidades Sustentáveis - ONU-HABITAT

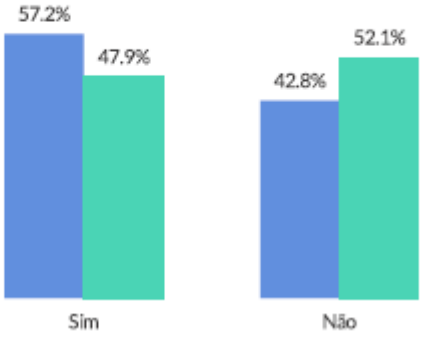
De acordo com as respostas dos participantes nas 29 perguntas da Consulta, foi gerado o seguinte gráfico comparando os resultados do município com a resposta nacional:



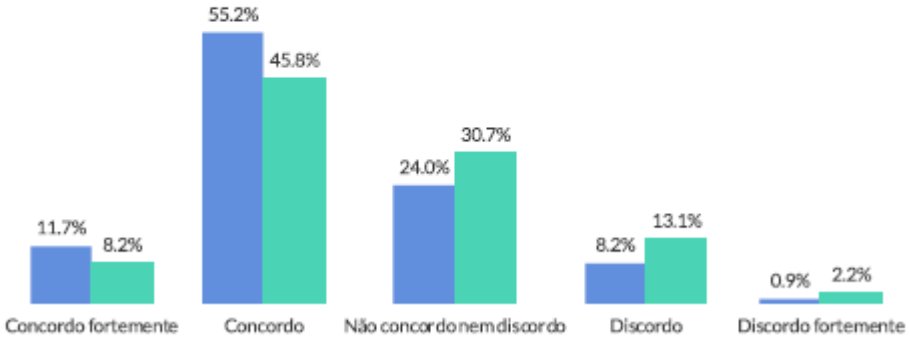
Fonte: Consulta Cidades Sustentáveis - ONU-HABITAT

Especificamente no âmbito das perguntas relacionadas à *Transparência do Governo* e *Participação Política*, o desempenho foi superior à média do Brasil em quase todos os casos, conforme indicam os quadros abaixo em que em *azul* estão as respostas de Niterói e em *verde* a média do Brasil:

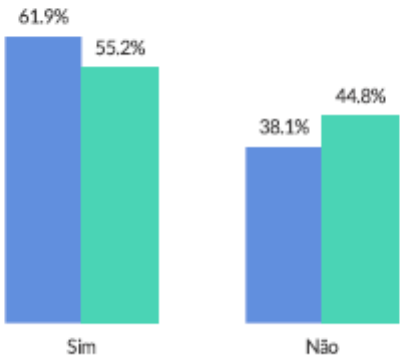
6 - Na cidade em que vivo, há possibilidades de os cidadãos participarem do planejamento urbano local e da gestão local.



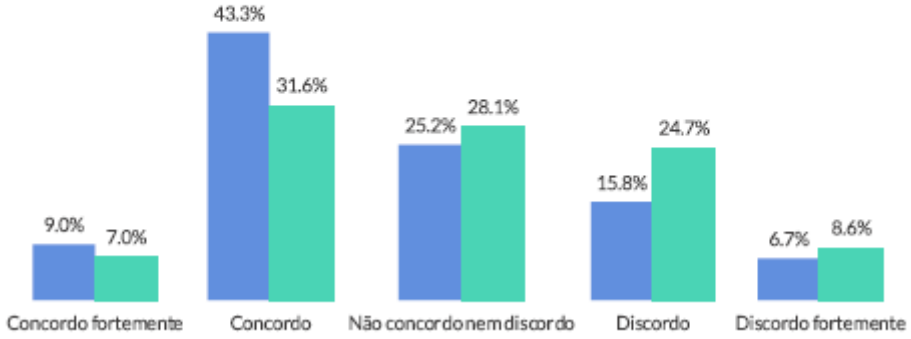
7 - "Na cidade em que vivo, as possibilidades de os cidadãos participarem do planejamento urbano local e da gestão local estão aumentando nos últimos dois anos." Indique em que medida você concorda ou discorda com esta afirmação:



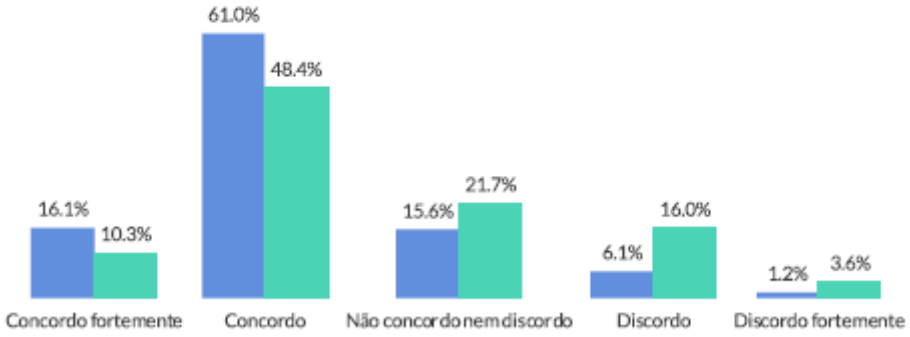
24 - Na cidade que eu vivo, quando as pessoas estão insatisfeitas com a Prefeitura, existem espaços onde elas podem fazer suas reclamações.



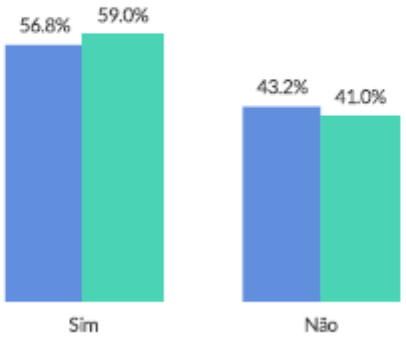
25 - "Na cidade em que eu vivo, as autoridades têm se tornado cada vez mais receptivas às reclamações dos cidadãos nos últimos dois anos." Indique em que medida você concorda ou discorda com esta afirmação:



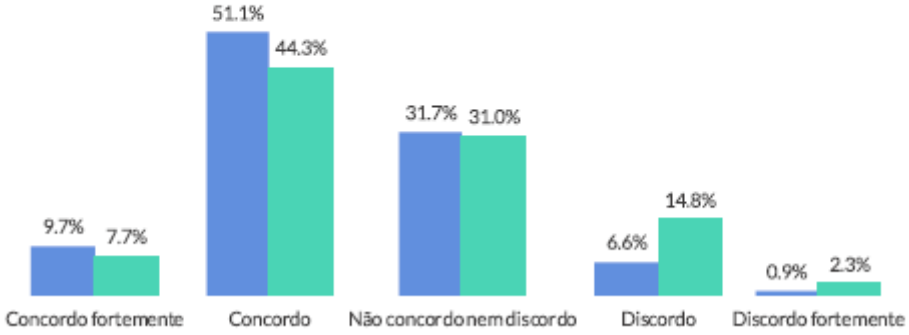
26 - "Na cidade em que eu moro, os mecanismos existentes para a população fazer reclamação para a Prefeitura estão aumentando nos últimos dois anos." Indique em que medida você concorda ou discorda com esta afirmação:



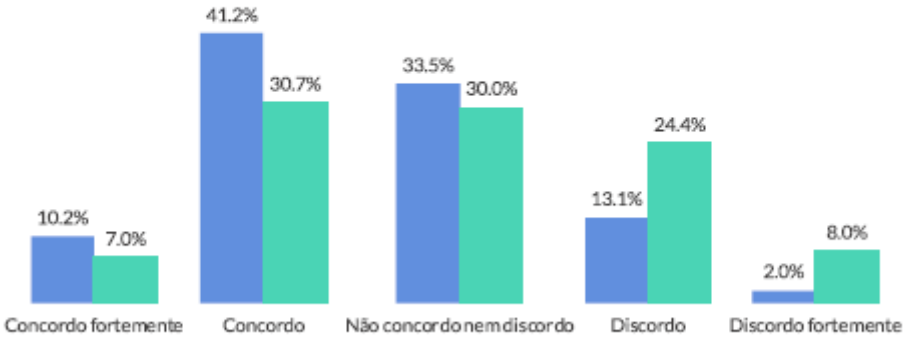
27 - Na cidade em que eu moro, é possível acessar informações sobre as políticas, ações e uso de fundos da Prefeitura.



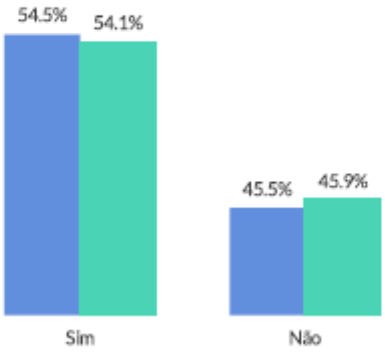
28 - "Na cidade em que eu vivo, está ficando cada vez mais fácil acessar informações sobre as políticas, ações e uso de recursos do governo municipal nos últimos dois anos." Indique em que medida você concorda ou discorda com esta afirmação:



29 - "Na cidade em que eu moro, sinto que a Prefeitura tem melhorado, nos últimos dois anos, em fornecer essas informações de uma maneira que seja fácil para o cidadão entender." Indique em que medida você concorda ou discorda com esta afirmação:



30 - Na cidade em que eu vivo, já busquei informações sobre as políticas, ações e uso de fundos da Prefeitura.



Fonte: Consulta Cidades Sustentáveis - ONU-HABITAT

Os gráficos acima evidenciam, portanto, que em geral a performance de Niterói na Consulta Cidades Sustentáveis foi positiva, superando a média nacional na grande maioria das perguntas relacionadas à Transparência do Governo e Participação Política.

3.3.2. A experiência em Juiz de Fora/MG

Juiz de Fora é um município do interior do Estado de Minas Gerais e conta com uma população de 516.248 habitantes (de acordo com o censo 2010), o que o torna o quarto maior do estado. Seu IDHM é de 0,778, considerado alto para os padrões nacionais.

A Prefeitura de Juiz de Fora adotou o Colab e a Gestão Pública Colaborativa em setembro de 2014 com um termo de colaboração técnica na Secretaria de Comunicação Pública para atendimento aos munícipes em todas as categorias disponíveis no aplicativo. Em outubro de 2018, a Prefeitura de Juiz de Fora, através de uma parceria intermediada pela *Comunitas*[18] firmou contrato com a empresa Colab para adoção da plataforma de atendimento a demandas do cidadão através da rede social Colab, para consultas à população através de enquetes e pesquisas dentro da plataforma, gestão e análise de dados.

Assim como a Prefeitura de Niterói, a Prefeitura de Juiz de Fora também realiza divulgação em veículos de mídia para atração de usuários cidadãos, como demonstra a imagem abaixo de um comercial de televisão na afiliada local da Rede Globo no ano de 2017:

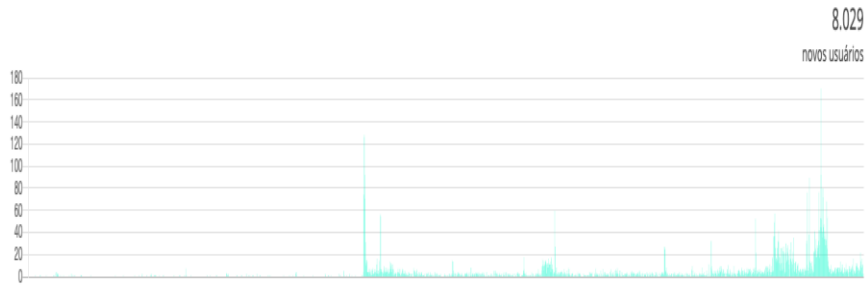
[18] A Comunitas é uma organização da sociedade civil brasileira que tem como objetivo contribuir para o aprimoramento dos investimentos sociais corporativos e estimular a participação da iniciativa privada no desenvolvimento social e econômico do país - http://www.comunitas.org/portal/



Diversas campanhas de conscientização também foram colocadas em prática para atrair cidadãos focados em questões relacionadas a serviços urbanos, como nas imagens:



Até o dia 30/12/2019, 8.029 cidadãos cadastraram-se na plataforma, realizaram 10.993 publicações sobre prestação de serviços urbanos e tiveram 3.484 participações em 7 consultas públicas de nível i, ii e iii:



Fonte: Colab

Entre os atendimentos de solicitações de serviço, a Prefeitura de Juiz de Fora tem uma média de tempo para os casos serem resolvidos pela prefeitura de 142 dias, tendo uma taxa de resolução de 55% em todas as publicações dos últimos 13 meses, e 95% para demandas com mais de 13 meses desde sua criação.

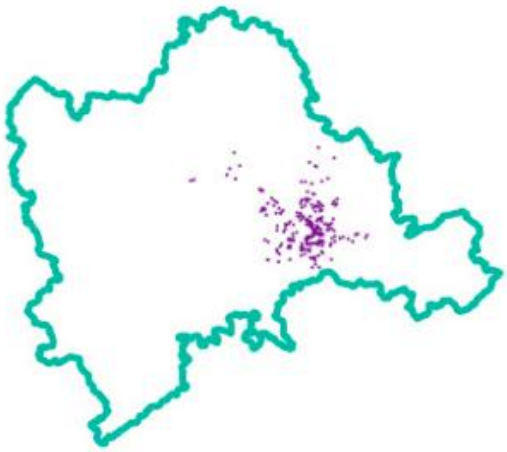
Como principal destaque dentre as 7 consultas públicas realizadas pela prefeitura até 30/12/2019 está o Orçamento Participativo da cidade, onde foi destinado R$1,5 milhão para a população decidir onde recursos municipais seriam alocados.


HANDEBOL
Juiz-forano Thiagus Petrus é bronze no Pan-Americano
P13
RUMO À ITÁLIA
Ida de Danilo à Juventus pode gerar verba ao Tupynambás
P13
TRIBUNA DE MINAS
FUNDADOR JURACY AZEVEDO NEVES | Ano XXXVIII | Nº 8.159 | tribunademinas.com.br | R$ 2
JF, QUARTA-FEIRA | 7 | AGO | 2019
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
População vai votar onde PJF investirá R$ 1,5 milhão
ecisão será feita em consulta popular através do aplicativo Colab; juiz-foranos têm sete
ções, entre elas construção de escola e revitalização de praças e unidades de saúde

Fonte: Tribuna de Minas

O destaque dado ao projeto por veículos de comunicação, como o jornal Tribuna de Minas no dia 17/08/2019 atraiu a participação de 1.537 habitantes.

Na consulta Cidades Sustentáveis, a cidade foi a sexta com o maior número de respondentes, com a participação de 341 habitantes bastante concentrados na área urbana do município, conforme imagem abaixo:



Fonte: Consulta Cidades Sustentáveis - ONU-HABITAT

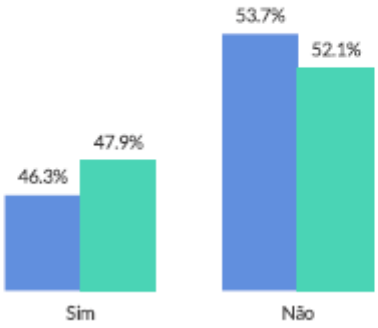
As respostas dos participantes nas 29 perguntas da Consulta Cidades Sustentáveis gerou o seguinte gráfico, comparando os resultados do município com a resposta nacional:



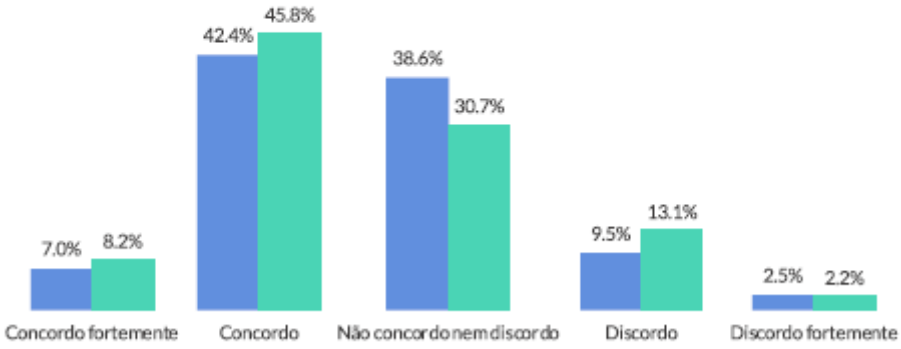
Fonte: Consulta Cidades Sustentáveis - ONU-HABITAT

Constata-se que, nos quesitos relacionados à transparência do governo e participação política dos cidadãos, a pontuação em boa parte dos casos se deu abaixo da média nacional, conforme indicam os gráficos abaixo:

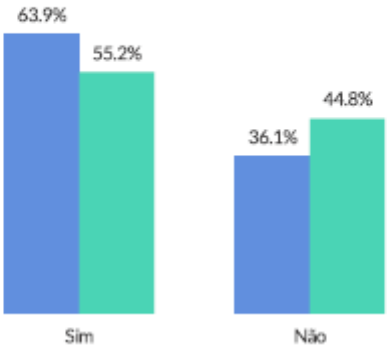
6 - Na cidade em que vivo, há possibilidades de os cidadãos participarem do planejamento urbano local e da gestão local.



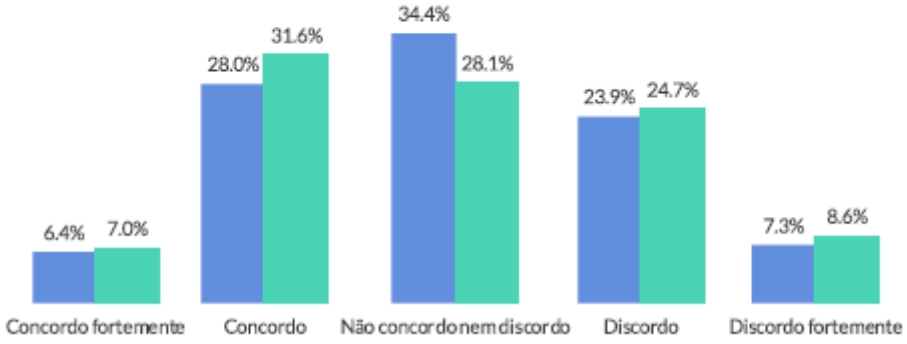
7 - "Na cidade em que vivo, as possibilidades de os cidadãos participarem do planejamento urbano local e da gestão local estão aumentando nos últimos dois anos." Indique em que medida você concorda ou discorda com esta afirmação:



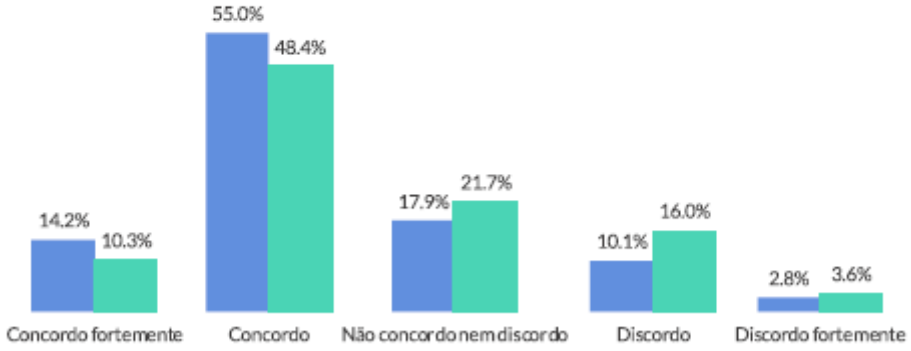
24 - Na cidade que eu vivo, quando as pessoas estão insatisfeitas com a Prefeitura, existem espaços onde elas podem fazer suas reclamações.



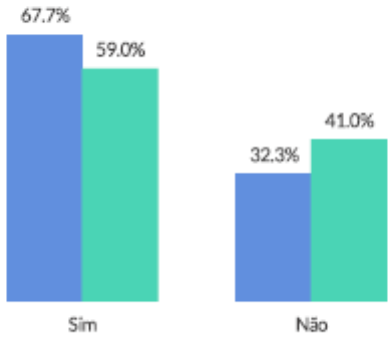
25 - "Na cidade em que eu vivo, as autoridades têm se tornado cada vez mais receptivas às reclamações dos cidadãos nos últimos dois anos." Indique em que medida você concorda ou discorda com esta afirmação:



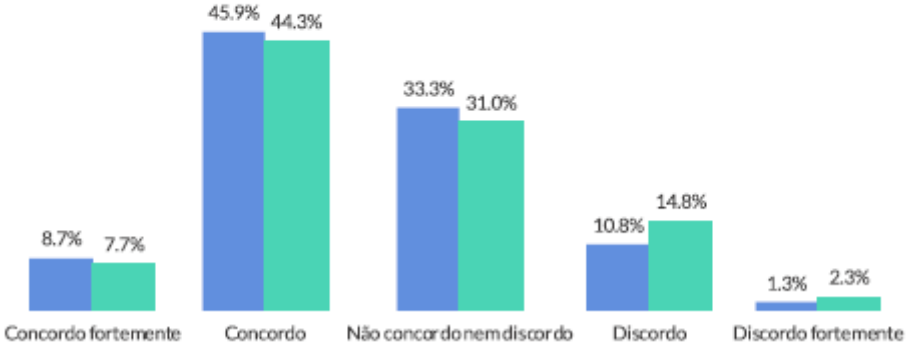
26 - "Na cidade em que eu moro, os mecanismos existentes para a população fazer reclamação para a Prefeitura estão aumentando nos últimos dois anos." Indique em que medida você concorda ou discorda com esta afirmação:



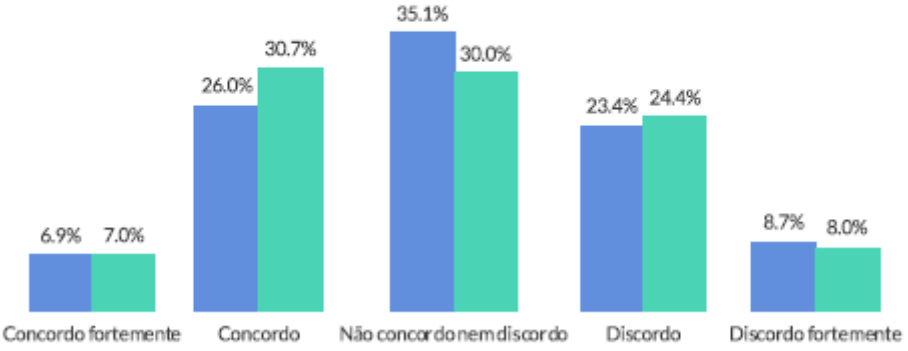
27 - Na cidade em que eu moro, é possível acessar informações sobre as políticas, ações e uso de fundos da Prefeitura.



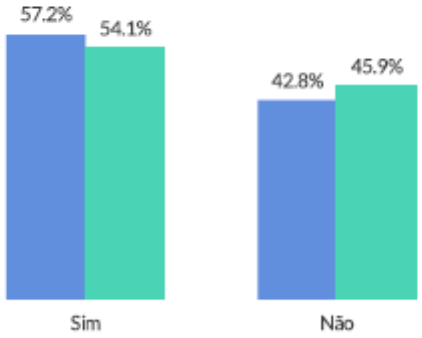
28 - "Na cidade em que eu vivo, está ficando cada vez mais fácil acessar informações sobre as políticas, ações e uso de recursos do governo municipal nos últimos dois anos." Indique em que medida você concorda ou discorda com esta afirmação:



29 - "Na cidade em que eu moro, sinto que a Prefeitura tem melhorado, nos últimos dois anos, em fornecer essas informações de uma maneira que seja fácil para o cidadão entender." Indique em que medida você concorda ou discorda com esta afirmação:



30 - Na cidade em que eu vivo, já busquei informações sobre as políticas, ações e uso de fundos da Prefeitura.



3.3.3. Análise comparativa

Entendemos que para que fosse possível realizar uma melhor análise, seria importante um levantamento quantitativo prévio à implantação da ferramenta de gestão colaborativa - Colab para entender o público de cada um dos municípios estudados no que diz respeito à capacidade e o quão preparados estavam para a utilização da ferramenta. Entramos em contato com as 02 prefeituras e ambas não possuíam esse estudo, inviabilizando qualquer análise prévia, visto que a plataforma foi implementada em 2017 por Niterói e em 2018 por Juiz de Fora.

De toda forma, com o estudo comparativo, já foi possível indicar, após análise de desempenho de Niterói e Juiz de Fora na Consulta Cidades Sustentáveis, que a simples adoção de ferramentas de governo aberto e Gestão Pública Colaborativa não garante, por si só, um incremento nos índices de participação dos cidadãos.

Ao se observar as respostas dos cidadãos às perguntas em que se constatou maior diferença entre as duas cidades analisadas, quais sejam, a perguntas referentes à participação dos cidadãos no planejamento urbano e gestão local (perguntas 6 e 7), à receptividade das reclamações dos cidadãos pelo governo (pergunta 25) e ao fornecimento de informações da gestão aos cidadãos (pergunta 29), nota-se que Niterói teve desempenho bastante superior ao de Juiz de Fora na grande maioria das vezes, sendo que Juiz de Fora manteve-se quase sempre abaixo da média nacional.

Essa constatação pode indicar que há uma forte relação entre a efetividade das iniciativas de GPC com o *próprio comprometimento da gestão pública*, isto é, as respostas sinalizam que não basta a simples adoção formal de ferramentas de GPC - é necessário que exista uma efetiva mudança no modelo mental dos gestores públicos, incorporando-se efetivamente os conceitos de GPC nos atos da administração para se induzir e fomentar a participação dos cidadãos.

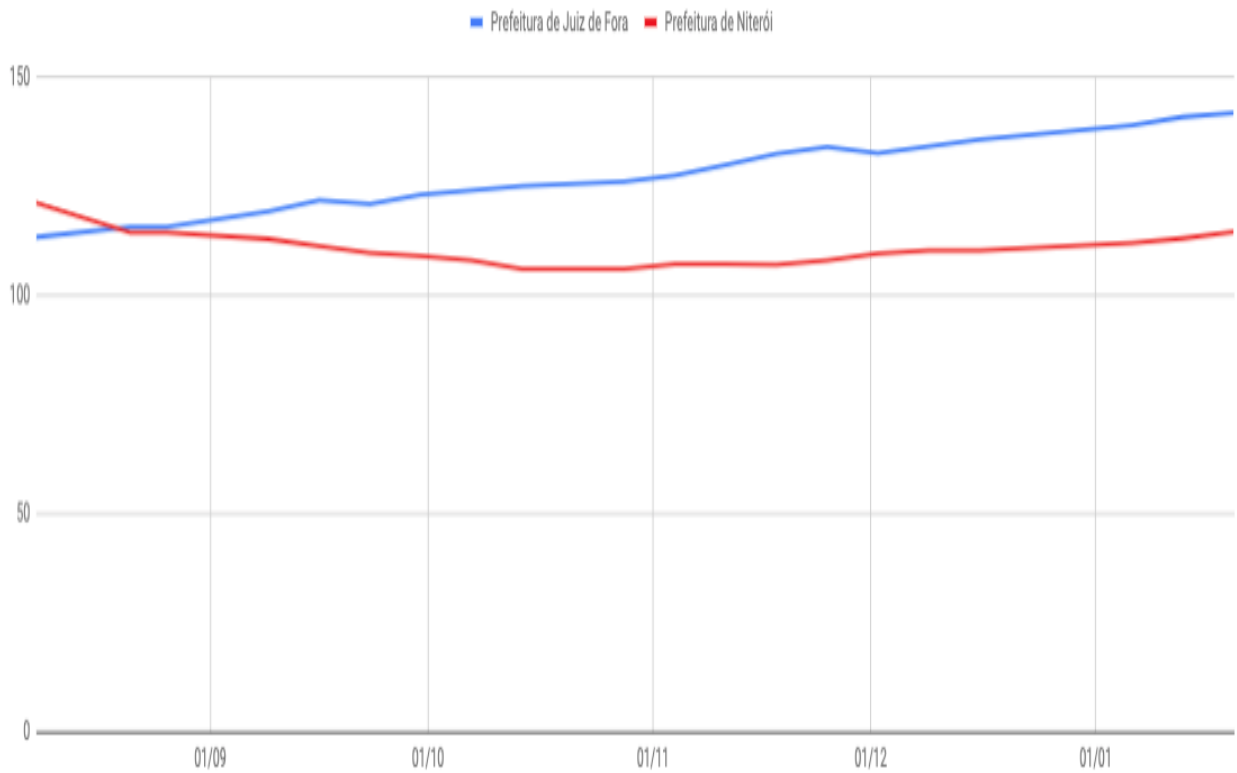
Abaixo se observa um comparativo entre o número de participantes, quantidade de demandas apresentadas, desempenho, investimento em comunicação e perfil dos gestores de cada um dos 02 municípios estudados:

QUADRO COMPARATIVO (Niterói x Juiz de Fora)		
Cidades	Niterói (RJ)	Juiz de Fora (MG)
Número de Habitantes	513.584	568.873
Participantes na Plataforma	27.843	8.037
Consultas realizadas pela prefeitura	17	7
Número de Participações em Consultas	16.392	3.484
Número de cadastros de demanda	46.892 (rede social e CDO)	10.993 (rede social)
Módulos contratados	Rede social Colab para atendimento de demandas; Plataforma de consultas públicas; Central de Ocorrências para integração de atendimento.	Rede social Colab para atendimento de demandas; Plataforma de consultas públicas.

Nota-se uma grande diferença entre a adoção por parte da população da plataforma nas duas cidades, tendo Niterói resultados bem mais expressivos, que também ficam evidenciados de acordo com os resultados da Consulta Cidades Sustentáveis do ONU-HABITAT.

Há uma clara percepção que o engajamento dos gestores públicos da Prefeitura de Niterói no modelo de Gestão Pública Colaborativa são determinantes para obter maior sucesso.

Fica evidente que o número de consultas públicas realizadas pelas prefeituras é um grande motor de engajamento e traz grandes benefícios na percepção de participação da população. Além disso, a diferença considerável média de dias para a resolução de uma demanda de serviços públicos também demonstra ter papel decisivo para uma melhor percepção, conforme gráfico abaixo, onde a Prefeitura de Niterói resolve as demandas em 115 dias diante de 142 dias pela Prefeitura de Juiz de Fora:



Fonte: Colab

Para este trabalho, foi realizada uma entrevista com Gustavo Carvalho, Gerente de Operações do Colab, responsável pelo atendimento direto nos dois municípios. Para Carvalho, “a adoção por parte da Prefeitura de Niterói é claramente maior, com engajamento direto do prefeito Rodrigo Neves e diversas secretárias e secretários municipais. Isto faz com que todo o grupo de centenas de funcionários públicos

locais internalizem e adotem as melhores práticas do Triângulo da Gestão Pública Colaborativa. Com isto, comparativamente, os resultados tanto internos da gestão quanto da participação dos cidadãos fica melhor demonstrado, como na pesquisa Cidades Sustentáveis do Colab com o ONU-HABITAT".

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade atravessa um momento em que a democracia vem sofrendo fortes questionamentos, simbolizados pela ascensão de governantes populistas e pouco alinhados aos valores democráticos em diversos países pelo mundo. Em igual medida, a maioria dos cidadãos de democracias liberais que antes se diziam satisfeitos com seus governos e instituições, hoje encontra-se profundamente desiludida e hostiliza toda a classe política[19]. É nesse cenário desafiador que todas as forças contrárias a esse movimento antidemocrático precisam ser valorizadas e incorporadas pelas sociedades e pelos governantes.

Nas cidades o desafio se mostra mais urgente: o processo de rápida urbanização que vem sendo observado ao redor do mundo traz para o nível municipal desafios que demandam abordagens criativas e rápidas por parte dos envolvidos, e a participação do cidadão na tomada de decisões é uma forma de conferir legitimidade e assegurar sustentabilidade às ações governamentais.

O conceito de Gestão Pública Colaborativa integra valores democráticos em seus próprios fundamentos: seja por valorizar e proporcionar a participação do cidadão nos processos relativos à gestão governamental dos municípios, seja por traduzir maior transparência e viabilizar o acesso à informações dos governos aos governados, a GPC é um dos movimentos atuais e inovadores de governos abertos que tem real potencial de enfrentar essa onda mundial antidemocrática.

As constatações deste trabalho indicam contudo que, apesar de positivo, o surgimento de ferramentas de GPC não é capaz de resolver sozinho a crise na participação política - os dados evidenciam que não basta a simples adoção instrumental de ferramentas de GPC, sendo crucial para a sua eficácia o engajamento e comprometimento dos gestores públicos com os conceitos democráticos de governos abertos, bem como o necessário estímulo à educação política da sociedade como um todo.

[19] Mounk, Yasha, “O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la”, 2019, 1ª ed, São Paulo, Companhia das Letras.

A comparação entre as performances de Juiz de Fora e Niterói demonstra claramente os benefícios advindos do maior engajamento dos gestores públicos - Niterói teve desempenho superior na pesquisa de Cidades Sustentáveis e também apresenta maior engajamento dos cidadãos e dos gestores à plataforma Colab.

Ferramentas como o Colab são, portanto, importantes catalisadores da participação política e se revelam efetivamente capazes de fomentar o senso de cidadania nas cidades que as adotam, gerando também valor para os gestores públicos, já que a via democrática e participativa confere maior legitimidade às ações governamentais.

E nesse sentido é igualmente vital que estes - os gestores públicos - incorporem na administração o modelo mental da Gestão Pública Colaborativa: trata-se de uma mudança de paradigma na gestão pública, perfeitamente alinhada aos atuais anseios de uma sociedade que não mais se satisfaz com a “velha política” e que deseja participar das decisões que afetam o seu dia a dia.

Por fim, para uma consolidação mais robusta do que foi estudado, consideramos importante que sejam feitas entrevistas de alguns servidores públicos e pesquisas em cada um dos municípios, tendo como ponto central o Colab, para que seja possível mostrar, a partir da estrutura de cada um dos governos, da forma como o serviço foi contratado, do orçamento de comunicação disponível e de variáveis quantitativas comuns às cidades estudadas, a justificativa da diferença clara de resultado do comparativo entre os municípios. A partir dessas informações, talvez possam ser identificadas até possíveis mudanças na atuação do Colab junto aos municípios estudados e aos demais onde a plataforma foi implantada.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abreu, A. A. de. (2009). *Caminhos da cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Almond, G. A., & Verba, S. (1963). *The civic culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park: Sage.

Mounk, Yasha, "O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la", 2019, 1ª ed, São Paulo, Companhia das Letras

Barber, B. R. (2004). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. University of California Press.

LYRA, Rubens Pinto (Org.). *A ouvidoria na esfera pública brasileira. João Pessoa:* Ed. Universitária, UFPB, 2000. 315 p.

Barnes, S. H., & Kasse, M. (1979). *Political Action: mass participation in five western democracies*. Sage.

Bulmer, E. (2017). *Local Democracy*. Strömsborg: International IDEA.

Carvalho, J. M. De. (1996). Cidadania: tipos e percursos. *Revista Estudos Históricos*, *9*(18), 337–360.

Dahl, R. (1997). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp.

de Vreese, C. H., & Boomgaarden, H. (2006). News, political knowledge and participation: The differential effects of news media exposure on political knowledge and participation. *Acta Politica*, *41*(4), 317–341. https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500164

Dantas, Humberto (2017). *Educação Política - Sugestões para ação a partir de nossa atuação.* Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

Delli Carpini, M., & Keeter, S. (1996). *What Americans Know About Politics and Why it Matters*. New Haven: Yale University Press.

Déloye, Y. (2011). Citizenship. In B. Badie, D. Berg-Schlosser, & L. Morlino (Eds.), *International Encyclopedia of Political Science* (pp. 237–243). London: Sage.

Diamond, L. (2015). *O Espírito da Democracia*. Curitiba: Instituto Atuação.

Diamond, L., & Morlino, L. (2004). *Assessing the Quality of Democracy*. Johns Hopkins University Press.

Downs, A. ([1957] 1999) Uma Teoria Econômica da Democracia. São Paulo: EDUSP.

Elkins, Z. (2000). Quem iria votar? Conhecendo as conseqüências do voto obrigatório no Brasil. *Opinião Pública*, *6*(1), 109–136. https://doi.org/10.1590/s0104-62762000000100005

Fishkin, J. (1995). *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press.

Fishkin, J. (2015). *Quando o Povo Fala*. Curitiba: Instituto Atuação.

Fuks, M., Casalecchi, G. A., & David, F. (2016). Qualificando a adesão à democracia: quão democráticos são os democratas brasileiros? *Revista Brasileira de Ciência Política*, (19), 199–219.

Gutmann, A., & Thompson, D. (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Harvard University.

Inglehart, R., & Welzel, C. (2005). *Modernization, cultural change, and democracy: the human development sequence*. New York: Cambridge University Press.

Maas, W. (2011). Citizenship. In George Thomas Kurian (Ed.), *The Encyclopedia of Political Science* (pp. 226–230). Washington: CQ Press.

Manin, B. (2002). *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marshall, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.

Nogueira, M. (2014) Representação, crise e mal-estar institucional. Sociedade e Estado, 29 (1): 91-111.

Norris, P. (2000). *A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies*. https://doi.org/DOI: 10.1017/CBO9780511609343

Norris, P. (2002). *Democratic Phoenix: reinventing political activism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pateman, C. (1992). *Participação e Teoria Democrática*. São Paulo: Paz e Terra.

Putnam, R. (2015). *Jogando Boliche Sozinho: Colapso e Ressurgimento da Coletividade Americana*. Curitiba: Instituto Atuação.

Schlozman, K. L. (2011). Political participation. In George T. Kurian (Ed.), *The Encyclopedia of Political Science* (pp. 1260–1263). Washington: CQ Press.

Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Brothers.

Sisk, T., Koriakov, I., Losaberidze, D., Garagezli, R., Gimishyan, M., & Manoukyan, H. (2015). *Democracia em Nível Local: manual de participação, representação, gestão de conflito e governança do International IDEA*. Curitiba: Instituto Atuação.

Theocharis, Y. (2015) The conceptualization of digitally networked participation. Social Media + Society, 1 (2): 1-14.

Toro, A José Bernardo e Werneck, Nísia Maria Duarte (1996) Mobilização Social: um modo de construir a democracia e a participação. Brasília MMA/Abeas/Unicef.

van Deth, J. W. (2014). A conceptual map of political participation. *Acta Politica*, *49*(3), 349–367. https://doi.org/10.1057/ap.2014.6

Verba, S., & Nie, N. (1972). *Participation in America: political democracy and social equality*. Chicago: Chicago University Press.

Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Harvard University Press.

ZOTTI, A. I. ; BUENO, T. C. D. Gamificação para o fortalecimento da cidadania: uma análise da SWAPP mGOV2.. Simposio sobre la Sociedad de la Información - SSI 2013, Córdoba. Anales 42a JAIIO - Jornadas Argentinas de Informática. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Informática, p. 341-364, 2013.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/juiz-de-fora

https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/niteroi

6. ANEXO

1) CONSULTA CIDADES SUSTENTÁVEIS – Disponível em:

https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/08/livro_cidades_sustentaveis_-_completo_0.pdf

---