CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA – CLP
Master em Liderança e Gestão Pública – MLG 6

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)

Orientador: Rodrigo Estramanho

Avaliação do potencial de se implementar estratégias de consulta pública digital para a elaboração de políticas de desenvolvimento territorial em Cotia/SP, a partir da experiência de Niterói/RJ

Grupo:
Lucas Corrêa
Paulo Pandolfi
Raphael Camargo
Rogério Morais

Agradecimentos

Aos professores Rodrigo Estramanho e Humberto Dantas que orientaram este trabalho, aos demais professores do curso MLG, sempre solícitos em nos apoiar, aos colegas da turma 6, que compartilharam conosco modelos e ideias, ao COLAB, em nome de Patrícia Valzachi, que disponibilizou informações sobre os processos digitais de participação popular em outros municípios do país.

“É preciso conservar a força no espírito para se manter forte e esperançoso em dias tão difíceis”
Firmino Filho

RESUMO

Este trabalho busca apresentar um frame de avaliação, elaborado a partir da experiência com engajamento digital do município de Niterói, e aplicá-lo ao município de Cotia. Ao fazê-lo tem-se o intuito de identificar os desafios e as oportunidades para viabilizar a implementação de processos de consulta e participação da sociedade por vias digitais na formulação de políticas públicas afeitas ao desenvolvimento territorial do município paulista. Cotia, que está localizada na região metropolitana de São Paulo, tem um histórico de baixo engajamento popular na construção e na revisão de seu Plano Diretor, elaborado em 2007, e que passou por pequenas atualizações nos últimos anos. Mudanças no perfil demográfico do município, e no perfil socioeconômico dos munícipes, imprimem a necessidade de revisar o Plano de forma inclusiva e transparente. Busca-se então compreender os fatores que potencializam e obstaculizam o engajamento dos cidadãos e, a partir desse diagnóstico, elaborar recomendações ao gestor local.

Palavras chave: Participação social digital, consulta digital, plano diretor urbanístico, desenvolvimento territorial.

ABSTRACT

This work seeks to present an evaluation frame, drawn from the experience with digital engagement implemented by Niterói, and apply it to Cotia. In doing so, the aim is to identify the challenges and opportunities to enable the implementation of consultation processes and the participation of society through digital means in the formulation of public policies related to the territorial development of the municipality of São Paulo. Cotia, which is located in the metropolitan region of São Paulo, has a history of low popular engagement in the construction and revision of its Master Plan, prepared in 2007, which has undergone minor updates in recent years. Changes in the demographic profile of the municipality, and in the socio-economic profile of the citizens, make it necessary to review the Plan in an inclusive and transparent manner. We then seek to understand

the factors that enhance and hinder citizen engagement and, based on this diagnosis, make recommendations to the local manager.

Keywords: Digital social participation, digital consultation, urban master plan, territorial development.

SUMÁRIO

1. Introdução

Desenvolvimento territorial democrático

a. Território e cidadãos
b. Democracia e participação social
c. Participação social e planejamento urbano

2. Diagnóstico

Parte I: Niterói/RJ como benchmarking de participação social

a. Breve Contexto
b. Entrevista com Fernando Stern
c. Frame Analítico

Parte II: Cotia/SP

d. Contextualização do município
e. Histórico de participação social
f. Aplicação do Frame Analítico

3. Considerações finais

4. Bibliografia

1. INTRODUÇÃO

Neste trabalho, analisaremos a participação social na cidade de Cotia, localizada na região metropolitana da capital do Estado de São Paulo, identificando o potencial de implementação de iniciativas de natureza digital por parte do governo municipal com foco no planejamento urbano, mais especificamente no processo de revisão do Plano Diretor. Com base na experiência de Niterói, cidade fluminense onde se verifica a existência de políticas de participação bastante ativas nos últimos anos, compararemos contextos e históricos recentes de construção e implementação de políticas de participação nas duas cidades, identificando oportunidades e desafios, conforme *Frame* Analítico identificado em pesquisa bibliográfica, para a gestão municipal de Cotia.

A experiência de Niterói será apresentada de forma qualitativa e quantitativa, trazendo o número de cidadãos engajados nas consultas públicas digitais realizadas ao longo das duas gestões do ex-prefeito Rodrigo Neves (2013 – 2016 e 2017 – 2020) e de seu sucessor, Alex Grael, eleito em 2020 e atual mandatário da cidade fluminense (2021 - 2024). Traremos também uma entrevista com Fernando Stern, Coordenador de Comunicação Digital e Relacionamento com o Cidadão de Niterói, servidor que esteve responsável pela formulação e implementação das políticas de participação social. Por fim, apresentaremos o *Frame* Analítico e, ao final, faremos leituras da cidade de Cotia de acordo com os parâmetros do instrumento, o que mais à frente embasará nossas conclusões que, ainda que não pretendam apresentar caminhos e ações, buscarão trazer uma visão geral que possa direcionar um diagnóstico mais aprofundado por parte da gestão do município paulista.

Abaixo, com a finalidade de embasar todo este trabalho do ponto de vista teórico, traremos ainda neste capítulo inicial, alguns conceitos centrais para posicionamento e delimitação do tema escolhido.

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DEMOCRÁTICO

a. Território e cidadãos

O conceito de desenvolvimento territorial é entendido como o processo por meio do qual a geografia dos territórios habitados pelas sociedades é progressivamente transformada. Isso engloba componentes físicos como infraestruturas, paisagens rurais e urbanas, mas também a estrutura territorial e o padrão do povoamento humano. Logo, ele pode ser entendido como a distribuição geográfica da população e de suas atividades econômicas e sociais, em especial na dimensão das cidades e considerando as diversas relações estabelecidas entre elas (Carrière, Cazella, Boyer, 2006, 1999).

Segundo Carrière e Cazella (2006), a formação de um território deriva do encontro e da mobilização dos atores sociais que compartilham um dado espaço geográfico e que procuram identificar e solucionar problemas comuns. Nessa perspectiva, o território pode ser compreendido como uma configuração mutável, provisória e incompleta, e sua construção pressupõe a existência de uma relação de proximidade entre diversos atores que compartilham determinado espaço geográfico (Pecqueur, 1996).

A abordagem territorial tem se revelado como um dos principais desafios no debate sobre o desenvolvimento, principalmente em regiões urbanas ao redor do mundo. Segundo a ONU-Habitat (2020), perspectivas de longo prazo continuam a indicar que o mundo continuará a urbanizar-se durante a próxima década, saindo de 56,2% e chegando a 60,4% da população mundial vivendo em cidades até 2030. Nesse sentido, equilibrar objetivos econômico, sociais e ambientais segue sendo uma tarefa complexa, porém necessária.

O paradoxo presente na maior parte das cidades em processo de urbanização é um tema conhecido entre os especialistas, em função das duas faces que apresentam. De um lado, esses territórios são *loco* de dinamismo econômico ao concentrarem população e atividades geradoras de riqueza, emprego e pro-

dutividade. Por outro, o processo de urbanização, a heterogeneidade do espaço territorial e a diversidade de *status* econômico geram enormes desafios, como a pressão crescente pela provisão de serviços básicos, a necessidade de novas e melhores infraestruturas e a concentração de grandes problemas sociais como a carência de habitação, os elevados níveis de pobreza e a degradação ambiental. Nesse sentido, a discussão sobre desenvolvimento tem retornado à agenda pública brasileira com ênfase especial no papel da participação social no processo de definição de respostas e caminhos aos desafios que são origem e consequência das diferentes formas de desenvolvimento.

b. Democracia e participação social

Segundo Maria da Glória Gohn[1], conceituar participação social é uma das questões mais presentes nos estudos das ciências sociais, especialmente na ciência política. Há uma infinidade de estudos históricos, sociológicos, econômicos e sobre formas de governo, que buscam tratar do tema ou o associando a questões da própria democracia, formas de representação, cidadania, ou mesmo de sua antítese, a exclusão social (2019, p.25, 26, 27, 28).

Fato que suporta de forma inequívoca esta observação é a quantidade de dissertações e teses que possuem o termo “participação social” em seus títulos, de acordo com pesquisa realizada durante a elaboração deste trabalho em uma das principais bases acadêmicas nacionais, o Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES): 2.612 dissertações e 881 teses, apresentando inclusive uma leve tendência de crescimento na produção ao longo dos últimos anos, visto que há registros de 326 trabalhos em 2016, 330 em 2017, 358 em 2018 e 401 em 2019.

Revisitando a origem das ideias de democracia e participação, Gohn aborda a democracia no seu modo mais direto e ideal, praticado na Grécia Antiga, com os cidadãos – ressalvando o fato de que o termo, à época, é, em si, excludente – deliberando e decidindo sobre os destinos da *polis*. E lembra que foi apenas

1 Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo com Pós Doutorado na New School University de Nova York.

no século XVIII que os primeiros grandes expoentes das filosofias e pensamentos liberais e sociais-democráticos começaram a difundir suas teorias (2019, p.29).

Rousseau, em seu Contrato Social, joga luz sobre as instituições que, na sua perspectiva, estabelecem as premissas da vida em sociedade, do equilíbrio civilizatório, com base em virtudes deliberativas humanas. No século XIX, Mill, Cole e Tocqueville, sociais-democratas e libertários, que precederam o socialismo científico de Marx e Engels, apresentaram a força dos coletivos como forma de superar a dominação e como forma mesmo de governo. No século XX, teóricos como Rosa de Luxemburgo, trabalham os conceitos de participação das massas, ilustrados por Antônio Gramsci ao analisar a estrutura funcional e política dos conselhos de fábricas na Itália (Gohn p.29, 2019).

Essa ideia da participação social como algo intrínseco à vida em sociedade (moderna) e não mais vinculado a ocasiões determinadas é explicitada por Bobbio, Matteucci e Pasquino, em seu Dicionário de Política (1991). Nele, os autores inicialmente definem (de forma restritiva) a participação política como sendo:

> “Uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por além.”

Porém, eles frisam:

> “...participação política se presta a interpretações diversas. Antes de tudo, a definição de atividade política nem sempre é unívoca; se quanto a votar, por exemplo, não existem dúvidas, pelo que respeita as outras, principalmente da esfera religiosa, econômica e cultural, o problema não é assim tão simples e a solução depen-

> de amiúde da cor ideológica dos próprios participantes. Em segundo lugar, o termo participação se acomoda também diferentes interpretações, já que se pode participar, ou tomar parte de alguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque".

Dahl reconhece a pluralidade da vida política ao conectá-la aos sujeitos sociais, intrinsecamente diversos. E, nesse sentido, Milani ressalta o caráter evolutivo da própria participação na vida política quando traz a ideia de que

> "as práticas participativas e suas bases sociais evoluem, variando de acordo com os contextos sociais, históricos e geográficos".

Essas bases conceituais podem ser identificadas no contexto brasileiro (Apud Gohn). A Constituição Federal brasileira, de 1988, que além de ter inaugurado um novo momento democrático no país e de ter contado com ampla participação social na sua concepção, incorporou valores e conceitos democráticos avançados, tendo institucionalizado mecanismos que reconhecem o cidadão como protagonista da vida em sociedade e de decisões políticas, propondo inclusive novas formas de diálogo com o poder público. Estão assim sistematizadas essas formas, dentro das esferas de Poder (Ministério da Cidadania):

- **No Legislativo:** os cidadãos atuam pelo voto direto, elegendo seus representantes. Sendo o Brasil uma democracia representativa, o voto se torna uma das principais metodologias de representação da vontade do povo.
- **No Judiciário:** participação da sociedade civil na composição do júri popular para julgar crimes dolosos contra a vida.
- **No Executivo:** participação em conselhos e comitês de políticas públicas. Os conselhos podem ser populares – como as associações de bairro – e institucionais. Eles podem ser:

- Consultivos: a sociedade civil é consultada a fim de obter opiniões para aprimorar a organização da administração pública;
- Participativos: possuem maior envolvimento e participação na tomada de decisão, com ações de monitoramento do poder público; e
- Deliberativos: desenvolvem trabalho em conjunto com o Estado, atuando com poder de autorização ou veto nas tomadas de decisão e participação de políticas públicas.

De outra forma, mas nesta mesma perspectiva Luz, Silva e Dantas (2021) organizam as formas de participação política, pela sociedade, junto ao Estado:

- **Por meio de instrumentos de democracia semidireta** previstos na Constituição, como o Referendo, o Plebiscito e a Iniciativa Popular, a qual se materializa na forma de projetos de lei iniciados conjuntamente por cidadãos; e
- **Por meio de instituições resultantes de mecanismos de inovação democrática**, voltadas à participação direta dos cidadãos e da sociedade civil, como Conselhos Gestores de Políticas Públicas (em proximidade ao Poder Executivo) e as Audiências Públicas (em proximidade ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo).

Mas como ressaltado por Milani, acima, os contextos são intrinsecamente dinâmicos. Nos últimos anos, os avanços tecnológicos nos meios de comunicação e as possibilidades abertas pelo mundo digital, notadamente as redes sociais, vem pressionando e acelerando um movimento de pela participação social de forma ampliada. E esse movimento é reforçado por iniciativas que buscam dar transparência aos atos e decisões governamentais.

Em 2011, a Lei 12.527, também chamada de Lei de Acesso à Informação ou LAI, passou a garantir a todo e qualquer cidadão brasileiro o direito de ter acesso às informações de toda entidade pública, sendo o dever dessas instituições prestar contas de seus atos, do uso dos recursos públicos e da finalidade e do

impacto de suas ações. Em 2016, por meio do Decreto 8.777, o Governo Federal instituiu a Política de Dados Abertos no Poder Executivo Federal; em março de 2021, foi aprovada a Lei 14.129, a Lei do Governo Digital, que entre seus princípios e diretrizes está a participação social para a realização do controle das ações governamentais.

A intenção desses instrumentos é justamente aproximar e facilitar a relação entre o cidadão e o poder público, simplificando o acesso à informação e fazendo com que informações sejam prestadas de forma proativa, abrindo ao cidadão a possibilidade de exercer o seu papel político com muito mais potência. Entretanto, cabe ponderar acerca das oportunidades e das limitações da internet e das mídias digitais em relação ao potencial de participação do cidadão. Segundo Almada (2013):

> "Em um primeiro momento, acreditou-se que problemas como a apatia política, dentre outros, seriam resolvidos através do simples acesso dos indivíduos aos computadores conectados a redes. Todavia, passada essa euforia inicial verificou-se que o ambiente online, puro e simples, não seria capaz de cessar por completo a "crise política" atual. Há, inclusive, autores totalmente céticos em relação a essa possibilidade, ora afirmando que o ambiente online em nada mudaria as relações entre cidadão e sistema político, ora sustentando1 que os fatores socioeconômicos e culturais continuam sendo os grandes determinantes da participação política e do engajamento cívico."

Ponderação anteriormente detalhada na tese de Marques (2008) sobre participação política e a internet. Em suas conclusões, o autor descreve condições favoráveis permitidas pela internet, como menores custos, conveniência, facilidade e rapidez, assim como outras desfavoráveis, como a exclusão digital e o não aprofundamento de temas importante para um debate suficientemente produtivo. Ao final, o autor deixa claro que para se ampliar a participação do cidadão é necessário mais do que condições de comunicação, mas também de-

senhos institucionais que motivem e engajem os cidadãos de forma a gerar uma participação contínua por diversos meios.

c. Participação social no planejamento urbano

A participação social no processo de planejamento urbano é, por todas as razões expostas acima, elemento fundamental para a garantia de que as cidades sejam ambientes equitativos e justos. A construção e a consolidação de uma agenda para o desenvolvimento urbano sustentável exigem um amplo processo de discussão e de pactuação entre os diferentes atores que compartilham o cotidiano da cidade e que usufruem, de maneira bastante desigual, dos seus serviços e estruturas. São cidadãos com distintas leituras sobre o território urbano e sobre as políticas públicas que resultam em serviços ofertados pelo Estado.

As relações estabelecidas no território, seja no âmbito local ou regional, são determinadas sobretudo por elementos de natureza socioeconômica e cultural. Nessa linha, entende-se que a participação social se sobrepõe ao atendimento de compromissos democráticos legais, conferindo maior legitimidade ao planejamento territorial ao possibilitar uma leitura mais assertiva, realista e plural do espaço público por meio do engajamento civil (ou popular).

Com o objetivo de transformar o território em um espaço para todos, o Plano Diretor (Lei 10.257/2001), instrumento de planejamento urbano presente no Estatuto das Cidades, trata de "normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental". O Estatuto é considerado o principal marco legal para o desenvolvimento das cidades, junto à Constituição de 1988, que estabelece seus princípios e diretrizes fundamentais. O instrumento dispõe sobre as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo e do desenvolvimento urbano sustentável.

E quando se trata de governos locais no Brasil, é o Plano Diretor o principal instrumento da política urbana. Conforme os artigos 39 e 40 do Estatuto da Cidade, o Plano é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” que deve promover o diálogo entre os aspectos territoriais e os objetivos sociais, econômicos e ambientais do município. E tanto o processo de elaboração quanto o de implantação do Plano Diretor, devem garantir a participação da sociedade civil. Nesse sentido, as audiências públicas e o livre acesso aos dados e documentos são fundamentais para promover uma maior acessibilidade à população da cidade sobre todo o processo e a aplicação desta política pública que possui grande impacto na vida de todos.

No entanto, além de desafios técnicos, estes dispositivos enfrentam dificuldades práticas de aplicabilidade, uma vez que apenas uma pequena parcela da população está ciente da existência deste instrumento de gestão participativa das cidades e se dispõe a participar e contribuir para a sua construção.

A importância de uma política pública participativa, que garanta voz aos diferentes estratos sociais, se dá pela necessidade de atender demandas específicas de acessibilidade e de equipamentos e serviços públicos necessários, de acordo com as perspectivas de cada grupo que vive a cidade. Essas perspectivas dificilmente podem ser captadas apenas pela abordagem técnica. Diante disso, apesar da existência de autores que buscam sistematizar elementos ou requisitos que, se não determinam, influenciam, positiva ou negativamente, o engajamento dos cidadãos em discussões relativas à vida política em sentido amplo, o presente trabalho buscou identificar elementos relevantes considerando a experiência bem-sucedida do município fluminense de Niterói, ainda que ela, isoladamente e por conta de características próprias, não possa resumir um modelo a ser simplesmente copiado por outros municípios no Brasil.

Assim, ainda que se reconheça a limitação metodológica da abordagem, o seu valor está justamente no fato de que a experiência é comprovadamente bem-sucedida, como se verá abaixo. E, por isso, ela tem o potencial de conter elementos relevantes para discutir a aptidão de outros municípios ao engajamento

social, inclusive oferendo um mapa (ou *road map*) para o gestor municipal interessado em conhecer e lidar com os gargalos e oportunidades existentes em relação a participação popular no seu território. No presente trabalho, esse mapa será aplicado ao município paulista de Cotia.

2. DIAGNÓSTICO

Parte I: Niterói/RJ como benchmarking de participação social

a. Breve contexto

Niterói é um município da região metropolitana do Rio de Janeiro, com uma população estimada de 516.981 habitantes (IBGE-2021), sendo o 5º maior município do estado. Possui o 7º maior PIB do estado e apresenta um IDH de 0,837, considerado muito alto. Ao longo dos anos, Niterói se consolidou como um dos principais centros financeiros do estado do Rio de Janeiro.

No ano de 2013, o então prefeito eleito Rodrigo Neves iniciava sua gestão no município. No programa de governo apresentado, já definia a ampliação da participação da população como uma das principais estratégias: seu plano de governo intitulado “Plano de Governo Participativo”, ainda que apresentado de forma pouco detalhada, apresentava “Participação e Diálogo” como um dos seus princípios. No documento também se anunciava que “é um programa em construção, que será feito por todos”. E foi desta vontade que, já no início de sua gestão, foi lançado o Programa “Niterói que Queremos”, um planejamento estratégico participativo, conduzido pela Secretaria de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle (SEPLAG), com um horizonte de 20 anos.

Segundo o artigo apresentado em evento do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD), de autoria de Andréa Mayer Gomes, que à época estava Subsecretária de Modernização da Gestão da Secretaria de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle (SEPLAG) da Prefeitura de Niterói, e de Pedro da Silva Reys, que estava Diretor da mesma Subsecretaria, o planejamento teve apoio de entidades, fundações empresariais e consultorias. Já na etapa inicial, de diagnóstico, ficou demonstrado o viés pró parti-

cipação com a publicação do documento trazendo o perfil sociodemográfico do município em um sítio internet público e aberto.

Em seguida, foi realizada a escuta da população. Primeiro, em uma etapa qualitativa, onde foram entrevistados 40 cidadãos entre “professores, acadêmicos, empresários, lideranças sociais, juristas, esportistas, jornalistas e urbanistas, sem distinção de opinião política ou partidária”; na sequência, os autores do artigo. Além disso, para garantir maior participação da população como um todo, foi lançado o “Portal Niterói que Queremos”, que contou com a contribuição de mais de 5.700 cidadãos, que segundo informação do artigo, tornou-se “um dos maiores resultados de pesquisas dessa natureza realizadas pela Internet, no Brasil”; tornando-o uma referência. Mais à frente, voltaremos a este tema, trazendo mais números que evidenciem o caso de Niterói.

Outro destaque apresentado no artigo foi a escuta de crianças e adolescentes. Por meio do concurso “Criando o Niterói do Amanhã”, mais de 5.000 estudantes do 1º ao 9º ano do ensino fundamental da rede municipal participaram do processo com desenhos e redações, sendo que os melhores foram premiados por uma banca. Na conclusão do trabalho, os autores ponderam:

> “O Plano Niterói que Queremos se tornou, em primeiro lugar, evidência definitiva de que administração pública e iniciativa privada podem e devem caminhar juntas e estimular a participação da população na elaboração de estratégias de desenvolvimento. A população, por sua vez, demonstrou que pode participar de forma construtiva e bem fundamentada, por serem os munícipes os mais envolvidos no cotidiano da cidade, sendo o reflexo mais claro desse entendimento a demonstração dada pelas crianças que, nas produções apresentadas para o concurso “Criando a Niterói do Amanhã”, manifestaram ludicamente a sintonia com as questões de sua cidade”.

A gestão municipal também criou rapidamente uma intensa comunicação junto aos cidadãos por meio de sua *fanpage* no Facebook, alcançando rapidamente

a marca de 100.000 seguidores, ou seja, 20% da população. Com o aumento da participação e da interação com o cidadão, algumas barreiras começaram a surgir, como a falta de capacidade para traduzir o relacionamento via *fanpage* em inteligência para a gestão, estruturando e distribuindo as informações internamente para que se transformassem ação em prol dos cidadãos.

Ao longo do ano de 2014 a gestão saiu em busca de uma solução que permitisse a ampliação da participação do cidadão de forma estruturada. A gestão então identificou o Colab como potencial ferramenta para tal. Em novembro de 2014, a prefeitura oficializou o Colab[2] como canal de relacionamento com o cidadão. Já em 2017, foi implementado o Programa de Gestão Pública Colaborativa e Engajamento Cidadão com o objetivo de ampliar e estreitar o relacionamento com os munícipes estimulando-os a serem mais participativos e colaborativos.

Em 2015 e 2016, Niterói recebeu nota máxima (10) nas avaliações do Ministério Público Federal e da Controladoria Geral da União por conta de suas boas práticas e políticas de acesso à informação (Ortiz, Victer, Cardoso, 2016). Niterói é, dos 25 municípios que já utilizaram a plataforma Colab, o que possui o maior número de respondentes a consultas, com número 600% acima do segundo colocado.

Tabela 1. Números relativos à Participação Social em Consultas Públicas de Municípios que utilizam a plataforma Colab (2015 - 2021)

Município	Número de respondentes a consultas on-line
1º Niterói/RJ	110.531
2º Santo André/SP	15.324
3º Recife/PE	14.239
4º São Gonçalo/RJ	7.211
5º Palmas	6.563

2 O Colab é uma plataforma que conecta a população ao governo, para dar mais voz ao cidadão e permitir que o governo pratique uma gestão compartilhada e eficiente. A população posta demandas de zeladoria urbana no aplicativo e elas são levadas em tempo real às prefeituras pelo sistema da plataforma, sem interrupções burocráticas. Pelo aplicativo, os cidadãos também podem responder consultas públicas, contribuindo para construção de planos e tomadas de decisão por parte dos gestores públicos. Fundado em 2013, o Colab já recebeu alguns prêmios nacionais e internacionais. Em 2021, foi escolhido como uma das GOVtechs mais promissoras do mundo pela StartUp, programa da Universidade de Cambridge, no Reino Unido. Foi eleito também como uma das 50 startups que mudam o Brasil pela Revista Exame. Além destes prêmios, foi a plataforma eleita pela ONU-Habitat, programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, para aplicar uma pesquisa anual nacional de percepção dos brasileiros sobre a condição de vida em suas cidades.

Fonte: Colab

Analisando os números abaixo, nota-se o aumento tanto da realização de consultas públicas, ou seja, da criação de canais participativos com o intuito de estimular e desenvolver a cultura participativa, quanto da efetiva participação da população nessas instâncias de discussão relativas a decisões políticas da cidade. Vale salientar que o ano de 2020 foi um ano atípico devido aos inesperados desdobramentos do início da pandemia global de Covid-19, que exigiu dos governos atenção total para compreender seus desdobramentos e reagir com diligência na implementação dos controles sanitários. Essa foi a principal causa do relativo baixo número de consultas realizadas no ano – mesma quantidade (02) do primeiro ano de utilização do instrumento.

Por outro lado, 2021, ainda em contexto pandêmico, ilustra a consolidação da adoção do mecanismo com média elevada de participação, mais de quatro vezes maior do que o primeiro ano da experiência, apontando para uma potencial consolidação da relação de participação dos cidadãos na gestão de temas relevantes da vida urbana.

Tabela 2. Números relativos à Participação Social em Consultas Públicas em Niterói (2017 - 2021)

Ano	Consultas Realizadas[3]	Média de Participação
2017	02	911
2018	07	1.238
2019	09	668
2020	02	182
2021	18	3.724
Total	**38**	**1.861**

Fonte: Colab

3 A atribuição do ano às consultas públicas considera a data de lançamento das mesmas e não necessariamente o período em que elas foram realizadas, haja vista que algumas delas se estenderam por períodos que compreenderam messes de anos diferentes e eventualmente períodos superiores a um ano.

A gestão do prefeito Rodrigo Neves fechou seus 8 anos de administração com mais de 85% de aprovação, de acordo com levantamento do Instituto Biga Data, e tendo, em 2020, feito seu sucessor, Alex Grael, eleito em primeiro turno com 62% dos votos. O resultado é evidência de que o governo obteve êxito no atendimento aos anseios populares. O princípio da participação, diálogo e transparência possivelmente contribuiu para a aproximação e a assertividade das ações da gestão. Por isso, reforçam a importância de analisar não apenas os fatores que apoiaram tal sucesso, mas também a compreensão das dificuldades e desafios enfrentados, e dos aprendizados existentes, que, uma vez sistematizados dentro de um *Frame* Analítico podem ser tomados como referência para outras experiências, como o exercício que será feito nesse trabalho com o município paulista de Cotia.

Para tanto, o grupo envolvido na elaboração deste Trabalho de Conclusão de Curso (TTC), fez a escolha metodológica de, além da análise dos artigos e materiais publicados sobre a experiência e de utilizar os números disponibilizados pelo Colab, de entrevistar Fernando Stern[4], Coordenador de Comunicação Digital e Relacionamento com o Cidadão do município de Niterói. A entrevista foi conduzida por telefone e contou com um questionário semiestruturado com 8 perguntas (P). Assim, foi possível aprofundar e compreender mais detalhadamente o caso, com informações de fonte primária. Muitas das considerações trazidas pelo entrevistado foram de suma importância para análise do caso, de acordo com *Frame* Analítico. As respostas foram transcritas integralmente, abaixo.

b. Entrevista com Fernando Stern

4 Formado em psicologia pela UFRJ, Fernando trabalha com gestão no setor público desde 2006. Em 2013, assumiu o cargo de Coordenador de Comunicação Digital e Relacionamento com o Cidadão de Niterói. Desde então coordena a implementação dos diversos canais digitais hoje em atividade, assim como o desenvolvimento de uma ampla política de participação social por meio das redes sociais da prefeitura.

P 1. Como e quando Niterói começou a construir uma cultura de participação digital?

Fernando: Em 2013, havia uma crítica muito forte em relação ao afastamento do cidadão, relação que em algum momento no passado tinha sido mais próxima e intensa, entretanto nos últimos anos estava resumida a esparsas audiências públicas com público diminuto. Então, propusemos a realização de uma grande escuta inicial para basear nosso trabalho, desenvolvendo um ciclo de conferências, iniciativa a qual denominamos de “Niterói que Queremos”. Foi nítida a grande vontade da população de participar. Os eventos foram extremamente produtivos e gerou um forte estímulo ao engajamento, reverberado no crescimento do número de seguidores na página pessoal do Prefeito e na da Prefeitura. Dali, ficou claro de que precisaríamos aproveitar esse desejo da população e enxergar isso como um potencial para uma gestão mais assertiva. Assim, planejamos algumas estratégias, entre elas a adoção de uma plataforma de gestão dessa participação, que nos entregasse algumas funcionalidades mais específicas do que as redes sociais e adotamos o Colab, que ao longo do tempo também se tornou uma consultoria nos processos de participação, evoluindo nossa inteligência de captação de demandas, tratamento das informações, encaminhamentos e devolutivas.

P 2. Quais foram os maiores desafios nessa jornada e como foram suplantados?

Fernando: Primeiramente, é necessário destacar que Niterói é uma cidade de porte médio, quando comparada com os demais municípios do estado do Rio de Janeiro e com outras cidades do país, o que por si só já produz complexidades de administração urbana consideráveis. Além deste fator, vivíamos uma ascensão do comportamento digital e do uso de redes sociais como instrumento de expressão política por parte do cidadão. Um uso, em alguns sentidos, ainda imaturo, mas já com uma tendência transformadora de relações. A ideia de ampliar esse canal gerou receios por parte de muitas partes interessadas, afinal era possível visualizar e sentir o impacto que tal fenômeno poderia provocar no dia a dia das pastas e na relação com os vereadores. Criamos um canal de

pedidos, cobranças e reclamações direto, sem intermediários para pedidos, e que exigia respostas rápidas, implodia serviços orientados pela burocracia e não diretamente solicitados pelo cidadão. A reação mais importante para enfrentar tais desafios foi um claro posicionamento do Prefeito de crença no processo de participação democrática como aproximação e atendimento de quem, além de ser usuário dos serviços públicos, muitas vezes votou e escolheu seus representantes de acordo com suas ideologias e planos de governo, e, agora, gostariam de se sentir escutados e valorizados. O patrocínio da liderança foi o fator determinante para uma verdadeira adesão das secretárias e uma mudança no jogo do poder da gestão de uma cidade.

P 3. Quais os principais processos participativos digitais realizados entre 2017 e 2021?

Fernando: Importante destacar um aprendizado na categorização dos processos de participação que aprendemos com a equipe do Colab. Há escutas de baixa, média e alta complexidade. Escutas de baixa complexidade possuem um potencial quantitativo de participação alto, e apesar de abordarem questões pontuais, entregam um fortalecimento da relação e de comportamento participativo fundamental, que apoia a realização de outros processos mais elaborados. Desta feita foi o processo de escuta dos cidadãos de Niterói para substituir o nome de uma rua, em homenagem ao ator Paulo Gustavo. Em 4 dias, foram mais de 34 mil respostas. A credibilidade democrática gerada por uma ação tão poderosa de representatividade se refletiu na aprovação da mudança por unanimidade na Câmara de Vereadores. Pesquisas de alta complexidade, como a escuta da população para elaboração do Plano Plurianual (PPA), possuem um potencial de participação menor, mas as contribuições tendem a ser tecnicamente mais robustas e alimentam o debate, ampliando a chance de assertividade nas decisões da Prefeitura. Todos os formatos se somam no amadurecimento da relação com o cidadão e de uma democracia participativa.

P 4. Quais os efeitos da pandemia em relação a agenda participação digital?

Fernando: Obviamente a pandemia acelera e, ao final, valorizou os processos de participação digital. Destaco o efeito final, porque no começo da calamidade, a participação diminuiu. No começo, o governo e as pessoas estavam assustadas, até certo ponto atônitas, inertes diante das tristes notícias e incertezas sobre o cenário futuro. Depois, as gestões públicas perceberam as oportunidades de ampliar os serviços digitais, principalmente na área da saúde e depois ampliada para diferentes frentes, colocando em prática as até então teorias sobre governo digital.

P 5. Qual a importância da transversalidade na criação de uma cultura de participação digital e quais são os desafios de implementar esta dinâmica?

Fernando: Sem a colaboração das outras secretarias ficaria muito difícil. Cada pasta se torna um ator fundamental nessa transformação. No começo a fragmentação da gestão é um dos maiores desafios, portanto sem garantir essa transversalidade a governança fica quase impossível. Em Niterói, uma estratégia importante para incentivar essa integralidade foi a criação de um núcleo gestor, um comitê intersetorial com representação de todas as áreas. Hoje, a Prefeitura é muito mais integrada. As demandas dos cidadãos exigiram uma organização mais moderna e integrada para respostas mais efetivas.

P 6. Quais os principais elementos para a realização de processos participativos de alta complexidade, como os planejamentos estratégicos de futuro?

Fernando: Primeiro, trazer os vários atores envolvidos para dentro da construção do processo. Para tanto, fazer um investimento em engajamento interno é muito importante. Isso precede o investimento para o engajamento dos cidadãos, que também exige um cuidado diferenciado pelo tipo de consulta. Uma consulta de alta complexidade demanda uma mobilização extra e acurada, pois a consulta naturalmente demanda mais tempo e inteligência nas respostas. Também é vital um foco no acompanhamento da participação, para que ela atinja as várias camadas da população, trazendo grupos que normalmente não

participam, para que as contribuições não fiquem restritas a agendas de segmentos de interesse específicos.

P 7. Qual o maior desafio para o engajamento dos cidadãos nos processos de participação?

Fernando: O maior desafio é ser inclusivo. A conectividade, a falta de acesso a tecnologias, falta de investimento em políticas de inclusão digital e a grande parcela da população com certo grau de analfabetismo tecnológico atrapalha muito. É preciso empatia, cuidado na linguagem, esforço de entrega e aproximação para humanizar o processo e romper as barreiras estruturais na medida do possível.

P 8. Por que as gestões municipais do Brasil têm tanta dificuldade de criar esses processos participativos?

Fernando: Existe um grande medo de perder o controle das decisões e o poder ir para mãos dos cidadãos. Há também a dificuldade tecnológica das gestões e faltam metodologias para criar consultas que consigam extrair a voz do cidadão de forma legitimada. Destaco também a questão política, agendas de interesse, grupos que acreditam que quando ampliada a participação também imaginam que perderão poder.

c. Frame Analítico

A partir de pesquisa bibliográfica, identificou-se um *Frame* Analítico que sintetiza possibilidades e limites da participação digital. No artigo intitulado "Usos e Fronteiras da Participação Digital: As Experiências das Plataformas Colaborativas da Prefeitura de Niterói", as autoras tomaram como base trabalhos de Francisco Paulo Jamil Almeida Marques[5], uma das maiores referências no tema. Interessante notar que, no momento da publicação do artigo, elas compunham a equipe da Secretaria de Planejamento de Niterói,

5 Professor, jornalista, Doutor em Comunicação e Cultura Contemporânea pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

setor responsável por liderar a governança do tema na administração municipal. Marília Sorrini atuava como Subsecretária de Planejamento e Orçamento, Giovanna Guiotti estava Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle e Daiana Cardoso estava no cargo de Assessora de Planejamento (Ortiz, Victer, Cardoso, 2016).

Como é possível verificar, abaixo, o *Frame* é representativo da jornada da cidade fluminense, pois foi elaborado por servidoras responsáveis pelos processos de participação e à luz de sua realidade prática, entrelaçando conceito e referenciais teóricos robustos. A partir do instrumento, tanto é possível compreender os fatores que levam Niterói a se destacar no engajamento com a sociedade e na participação social nas discussões acerca das políticas públicas locais, quanto analisar o potencial de outros municípios para gerar e fomentar esse engajamento e participação, como se fará em relação ao município paulista de Cotia e compará-los, identificando assim semelhanças e diferenças. Os fatores elencados abordam tanto a dimensão política, quanto a dimensão técnica.

Frame Analítico Apresentado[6]

POSSIBILIDADES	LIMITES
Recursos digitais facilitam a participação e o envolvimento político	Exclusão digital de alguns grupos que não possuem acesso facilitado à internet
Rapidez na participação gerando maior motivação ao cidadão de se engajar politicamente	Baixa qualidade da informação política disponível
Ampliação do *accountability* e de fiscalização das ações governamentais	Ameaça à liberdade e privacidade dos usuários
Custo de participação baixo (facilidade de participar sem barreiras temporais ou geográficas)	Oportunidades interativas das ferramentas de participação são pouco exploradas
Atração de cidadãos que atuam pouco na esfera política	Indisposição dos governantes de compartilhar poder político
Rede que incentiva manifestação de descontentamento ou apoio	Custo de implementação alto das ferramentas de participação digital
Internet como facilitadora da manifestação e organização dos movimentos sociais	Modelos de participação digital são pensados por técnicos de informática e não especialistas em governança pública
Maior agilidade nos trâmites burocráticos para obter informações	Uso das informações públicas para objetivos estritamente privados
Redução de custos operacionais com grande capacidade de armazenar e disponibilizar dados	Fragmentação política dos grupos na rede levariam a decisões não democráticas

6 Fonte: Marilia Sorrini Peres Ortiz, Giovanna Guiotti Testa Victor e Daiana Cardoso, com base na síntese bibliográfica de Marques (2008).

As autoras, tomando como base este Frame, apresentaram as principais possibilidades da cidade fluminense quanto ao processo de participação:

> “Em relação aos aspectos positivos (possibilidades) identificadas nas estratégias de participação digital de Niterói, destaca-se a ampliação da capacidade de escuta do governo às demandas da população e o custo de participação baixo (facilidade de participar sem barreiras temporais ou geográficas). O número de participantes da construção do Plano Estratégico Niterói que Queremos-2033 e de usuários do Colab.re acima de cinco mil pessoas em cada iniciativa demonstram a ampliação da capacidade de escuta e o incentivo para participar de forma rápida e fácil.
>
> A rapidez no atendimento às demandas foi outro aspecto identificado principalmente na ferramenta do Colab.re – com 70% de resolução dos problemas reportados – e do e-Sic com prazo de atendimento médio de 24,14 dias. A atração de cidadãos que atuam pouco na esfera política foi identificada principalmente no caso do Colab.re, uma vez que a natureza do aplicativo de fiscalização dos serviços da cidade e postagem de reclamações, se assemelha à natureza de uma ouvidoria, o que incentiva o cidadão a participar como cliente-usuário da cidade.
>
> Foi identificado também que por meio do aplicativo as manifestações de descontentamento ou apoio foram incentivadas. Ainda que os usuários estejam identificados no Colab.re, foi verificado maior incentivo do cidadão de reportar problemas da cidade por meio da ferramenta do que outros canais da Prefeitura (como telefone da Ouvidoria, por exemplo).

Por meio das políticas de transparência – Portal da Transparência e e-Sic – foi possível verificar a ampliação do *accountability* e de fiscalização das ações dos governantes; a maior agilidade nos trâmites burocráticos para obter informações; e a redução dos custos operacionais com grande capacidade de armazenar e disponibilizar dados.

Como possibilidade não identificada ressalta-se a impossibilidade de análise em relação à facilitação pelas ferramentas de manifestação e organização dos movimentos sociais e grupos historicamente marginalizados. O desafio de promover a inclusão na participação digital dos grupos que não possuem acesso à internet é um dos mais complexos de enfrentar pelos governos. O caso de Niterói não foge à regra. Cerca de 70% a 80% dos usuários que participaram do processo participativo do Niterói que Queremos, do e-Sic e do Colab.re se concentram nas classes A e B, com alto grau de escolaridade.

Em relação às oportunidades interativas das ferramentas de participação, ressalta-se o Colab.re como aquela que mais reflete este princípio. Ainda que as redes sociais como Facebook e Twitter não tenham sido abordadas como uma estratégia participativa neste texto, no caso de Niterói são bastante exploradas e acompanhadas pela equipe de comunicação com rigor. Demandas advindas dos usuários dessas redes sociais são respondidas e encaminhadas na Prefeitura com frequência. Mais do que predisposição da Prefeitura em se abrir para essas demandas, há que se ressaltar que os próprios usuários acabam por exigir do poder público devolutivas e explicações, considerando a grande abrangência de usuários de redes sociais no país."

Já em relação aos limites, as autoras destacaram:

“Em relação ao limite apontado na literatura de que os modelos de participação digital são pensados por técnicos de informática e não especialistas em governança pública, foi verificado em Niterói o contrário em relação às ferramentas de participação para o planejamento estratégico de médio e longo prazos. Tanto os questionários de mapeamento das percepções dos cidadãos, quanto a ferramenta mais adequada, foram selecionados por técnicos da SEPLAG. Por sua vez, o modelo do Portal da Transparência foi desenvolvido pela empresa de informática que criou o sistema e-Cidade, sendo pouco amigável em termos de navegabilidade e disposição dos dados, ainda que cumpra os requisitos legais. O alto custo de implementação de uma nova ferramenta, outro limite apontado pela literatura, inviabiliza no caso do Portal da Transparência a sua customização.

Com relação ao limite do uso das informações públicas para objetivos estritamente privados, no Colab.re e no e-Sic, nos quais é possível verificar a natureza das demandas, foi possível depreender que esse ponto de vista deve ser considerado com ressalvas. Diversas demandas do Colab.re, ainda que relacionadas a locais da cidade geralmente frequentados pelos usuários e que os afeta diretamente, dizem respeito às ruas, iluminação e outros serviços em espaços que são públicos e que, portanto, afetam os cidadãos em geral. Por sua vez, no e-Sic, ainda que a maior parte das demandas se refiram às perguntas sobre resultados de concursos públicos, localização de processos individuais, informações sobre as legislações que regulamentam as remunerações e benefícios dos servidores, e outras questões de cunho

> privado, há também número relevante de pedidos que se referem ao interesse público, como execução orçamentária, arrecadação de impostos e tratamentos disponíveis nos equipamentos de saúde, por exemplo.
>
> Um aspecto de suma importância relacionado aos limites da participação digital se refere à ameaça à liberdade e privacidade dos usuários. Nas ferramentas de participação digital disponíveis na internet, os usuários precisam efetuar um cadastro com informações básicas que permitem ao governo identificar o seu interlocutor. Ainda que haja um compromisso ético do governo com o sigilo dessas informações, persiste como desafio para os governos criar formas de participação que permitam a contribuição anônima. Ademais, os termos de uso das ferramentas precisam garantir o direito à privacidade dos usuários e o armazenamento seguro das informações.

Assim, as autoras concluem ressaltando os aspectos positivos das políticas públicas formuladas e implementadas em Niterói, principalmente no tocando à vontade política e meios disponibilizados e exercidos em projetos importantes da gestão, sempre incentivando e prezando pela transparência junto da população, porém ponderam a questão da desigualdade na participação, o que parece ser algo comum a boa parte das realidades (Almada, 2013).

3. Parte II: Cotia/SP

d. Contextualização do município

A contextualização do município de Cotia está pautada no documento intitulado Panorama da Cidade; ele ajuda a entender qual é a situação atual do município, quais são as políticas e programas públicos em vigor ou planejados e quais os desafios existentes ou eminentes. O conceito do Panorama foi extraído do manual “Construindo Sistemas de Responsabilidade Participativa para Políticas Municipais” do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) e tem como objetivo oferecer uma ideia geral da cidade e de seus principais indicadores. O capítulo pode ser compreendido como uma ferramenta base que traz uma descrição abrangente e interpretativa da cidade a fim de apoiar uma futura análise do contexto urbano de forma mais eficaz e consistente.

Características gerais

- População: 257,882 (2021)
- Área (km2): 323,994 (2021)
- Densidade populacional bruta: 620,81 hab./km2 (2010)
- Escolarização (6-14 anos): 97,5% (2010)
- IDH: 0,780 (2010)
- PIB da cidade: R$ 11.573.369,00 (2017)
- PIB per capita: R$ 51.225,49 (2018)
- Orçamento Municipal Anual: R$ 1.108.689.709 (2021)

O município de Cotia tem histórico de ser uma cidade dormitório. Ao longo de anos, a oferta de serviços foi escassa, fazendo com que diversos moradores se locomovessem até São Paulo em busca de emprego e serviços gerais. Essa tendência vem se revertendo desde os anos 2000 diante do fato que o município passou a não só receber mais indústrias como a ter uma maior oferta de serviços e entretenimento.

O desenvolvimento viário da cidade teve sua configuração definida a partir da década de 1950, quando foram iniciadas as obras da Rodovia Raposo Tavares. A Rodovia, que atravessa todo o município longitudinalmente estabelece um padrão de ramificações no formato de “espinha de peixe”, que faz com que toda a dinâmica urbana da cidade aconteça em torno de seu eixo. Consequentemente, a dependência de utilização desta via é tida como o principal gargalo de mobilidade na região.

O tecido urbano foi expandido de maneira horizontal, devido a proibição de verticalização. Assim, ao longo da cidade, são facilmente encontrados os seguintes tipos de empreendimentos (Savioli, 2008):

- Setores com predominância de galpões de usos diversos - industriais e de logística, condomínios empresariais e grandes centros de compra - localizados sobretudo ao longo do eixo da Rodovia Raposo Tavares;
- Conjuntos habitacionais prédios de 3 a 6 pavimentos;
- Assentamento subnormais compostas por autoconstruções;
- Loteamentos abertos ao acesso público, destinados à população de médio e alto poder aquisitivo;
- Loteamentos abertos ao acesso público que abrigam populações de baixa renda, tanto regulares quanto irregulares;
- Condomínios verticais, compostos por prédios de 3 a 6 andares;
- Loteamentos fechados horizontais compostos por casas de médio e alto padrão;
- Condomínios horizontais compostos por casas isoladas ou geminadas;

O município integra a Sub-região Oeste da Região Metropolitana de São Paulo e está situado a 34 km da capital do Estado. Conhecido por abrigar a Reserva Ambiental do Morro Grande, que corresponde a 1/3 do território total (10.000 hectares), sua topografia é acidentada e possui predominância de vales e montanhas; a altitude máxima no município é de 1.074 m acima do nível do mar. A Reserva possui dois sistemas produtores de água, o Alto e o Baixo Cotia, responsáveis pelo abastecimento de mais 400 mil pessoas da região metropolita-

na. A área possui matas ciliares para destinação de preservação de uma rica fauna e flora locais, assim como para a proteção dos mananciais.

No quesito saneamento, o município apresenta 81% de seus domicílios com esgotamento sanitário adequado, 68.4% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 31.8% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 471 de 645, 552 de 645 e 213 de 645, respectivamente. Apesar da escassez de fontes e indicadores sobre o número de domicílios em assentamentos subnormais, a última atualização dos domicílios particulares permanentes, realizada pelo Censo Demográfico de 2010, identificou 809 domicílios em assentamentos precários, o que é claramente subdimensionado quando vista pessoalmente a realidade de diversos bairros da cidade.

A cidade está dividida em três principais distritos: Granja Viana, Caucaia do Alto e a Região Central. A primeira abriga condomínios horizontais e centros comerciais de alto padrão; a segunda caracteriza-se principalmente por uma dinâmica econômica que gira entorno da agricultura familiar; e a região central é a mais adensada e, além de seu centro comercial e condomínios industriais, abriga assentamentos subnormais e bairros de baixa renda, local onde estão concentrados a maior oferta de serviços públicos do município.

Segundo estimativa do IBGE, Cotia teve um crescimento populacional médio de 3,24% nos últimos 10 anos, aproximadamente 250 mil pessoas viviam no município em 2021. É o maior ritmo de crescimento observado quando comparado aos municípios vizinhos. Também supera a média observada na sub-região Sudoeste (+1,98%) e na Região Metropolitana de São Paulo (+1,40%).

As projeções populacionais da Fundação Seade para os próximos anos mantêm a tendência de envelhecimento da população para os próximos anos, em linha com a dinâmica presente na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). É esperado que o grupo de 0 a 14 anos, que passou de 29% (2000) para 25%

(2010), recue para 18% (2030), enquanto a parcela com 25 anos ou mais, que foi de 50% para 58% em igual período, deve subir para 69% em 2030, acompanhando a dinâmica esperada para a RMSP. A ampliação do peso da população idosa tem importância para a formulação de políticas públicas e na dinâmica da sociedade como um todo, acarretando maior pressão sobre serviços de saúde, opções de lazer e até mesmo o tipo de imóveis e equipamento de acessibilidade que articulam os espaços públicos da cidade.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) estima as condições de vida da população com base em três dimensões: renda, longevidade e educação. O resultado varia de 0 a 1, quanto mais próximo de um, melhores as condições de desenvolvimento humano. O IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) tem a mesma estrutura, mas a abrangência é municipal e os dados têm por base, principalmente, os censos demográficos, por isso a periodicidade é decenal. Posto que o cálculo é feito com base nos dados censitários, os últimos dados disponíveis para os municípios brasileiros são de 2010, quando Cotia apresentou um IDHM de 0,780, que é classificado como de alto desenvolvimento humano. Trata-se do mais alto patamar quando comparado aos demais municípios situados na sub-região Sudoeste e é explicado pelo desempenho do componente renda.

O rendimento médio dos empregos formais é resultante da dinâmica econômica, que influencia oferta e demanda por postos de trabalho, da estrutura produtiva instalada, que determina a capacidade de geração de valor, e do perfil de escolaridade da mão-de-obra ocupada. Em 2018, o rendimento médio dos empregos formais foi de R$ 3.271,00, o mais alto patamar observado na Sub-região Sudoeste, e o terceiro maior valor do Cioeste, atrás apenas de Barueri e Itapevi.

Em Cotia, 60% do pessoal ocupado possuía ensino médio completo e 19% superior completo. Quando se analisa o emprego por escolaridade, é notável que 58,4% dos postos de trabalho formais são ocupados por pessoas com ensino médio completo, superando a participação de 51,2% observada na RMSP. Co-

tia tem uma baixa representação de trabalhadores com ensino superior completo (19,3%), sendo destaque apenas na sub-região metropolitana Sudoeste. Isso se reflete sobre a capacidade de geração de renda e nas condições de vida da população local.

O mapa da indústria divulgado pela Fundação Seade mostra que Cotia vem incrementando sua participação no Valor de Transformação Industrial (VTI) do estado em setores muito estratégicos. Na produção de farmoquímicos e farmacêuticos, o município passou de 12º no ranking estadual em 2003 para a 7ª posição em 2016, sendo responsável por 4,2% do VTI do estado nesse setor. O PIB per capita de R$ 51.225 era o mais alto da sub-região Sudoeste, superando a média do Estado de São Paulo (R$ 48.542), ocupando a 4ª posição do Consórcio Cioeste. O setor de serviços lidera dentro da estrutura produtiva local, representou 69% do Valor Adicionado Total em 2018, ficando a indústria com 31%.

O setor de serviços é o principal empregador do município, respondendo por 45,7% dos empregos formais em 2018. A indústria figura em segundo lugar, com 25% do total. Esse percentual é bastante significativo, e Cotia fica atrás apenas de Itapevi e Jandira, no Cioeste e na sub-região metropolitana Sudoeste, atrás de Embu-Guaçu e Vargem Grande Paulista.

A) Histórico de participação social

O município de Cotia tem seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social promulgado pela Lei Complementar 72, de 2 de janeiro de 2007, que prevê, em seu artigo 138, que o instrumento deve ser revisto obrigatoriamente a cada cinco anos. No entanto, em 2012 foi publicada a nova Lei Complementar 161 prorrogando por mais um ano a discussão. Apenas em 2014, por meio da Lei Complementar 7.908, o Plano foi revisto, mas foram realizadas alterações pontuais e pouco significativas. Ou seja, o município conta

hoje com um instrumento ultrapassado que retrata a realidade da cidade de 14 anos atrás.

As três audiências públicas para a revisão do Plano Diretor, em 2014, foram divididas entre as três principais regiões da cidade e existe apenas o registro do número de participantes da primeira delas. A audiência pública da Granja Viana, distrito residencial e comercial de alto padrão, registou uma baixa adesão com apenas 50 participantes. Além das ações mandatórias relativas às audiências públicas estabelecidas nas leis mencionadas, não foi encontrada nenhuma política em vigor no município com relação aos direitos de participação do cidadão nas questões de desenvolvimento da cidade. As políticas públicas que estabelecem o desenvolvimento urbano local ainda são respaldadas pela discussão de 2007 e pelo Plano de Zoneamento e normas para Usos, Parcelamento e Ocupação do Solo do Município de Cotia (Lei Complementar 95, de 24 de junho de 2008).

Além disso, um ponto de destaque é o de que o Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 da Prefeitura de Cotia foi o primeiro da história do município vinculado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS)[7]. O processo de governança do Plano foi viabilizado por meio da criação de um grupo técnico de planejamento e orçamento (GTPO), composto por dois representantes de cada secretaria municipal que se encontraram periodicamente para traçar o planejamento de médio prazo do município. Ele foi construído com base na Agenda 2030 e orientado por quatro eixos estratégicos – Cotia Inteligente, Cotia mais Humana, Cotia do Amanhã, Cotia Viva – que serviram como base para a construção dos programas e indicadores de avaliação do Plano Quadrienal. No entanto, o Portal da Transparência e de notícias da Prefeitura Municipal não dispõem de material informativo acerca da implementação, nem parcial nem integral, de ações e programas contidos no Plano (Prefeitura de Cotia, 2017).

7 Os ODS fazem parte de um plano de ação global para eliminar a pobreza extrema e a fome, oferecer educação de qualidade ao longo da vida para todos, proteger o planeta e promover sociedades pacíficas e inclusivas até 2030

Por força da Lei da Transparência (LC 131/2009), o município possui um Portal da Transparência ativo, onde são publicadas suas contratações, indicadores de recursos humanos e contas públicas. Entre os anos 2017 e 2021, a Prefeitura lançou um projeto educativo de participação social. O “Consulta Pública Online”, tem o objetivo de definir, em parceria com a população, quais as ações que devem ser priorizadas nos orçamentos anuais. Por meio do site oficial da prefeitura, o cidadão poderia acessar o link da consulta e indicar quais os programas deveriam ser prioridade da administração pública, em sua opinião (Prefeitura de Cotia, 2017).

Nas audiências públicas referente às Leis Orçamentárias Anuais que aconteceram entre os anos 2018 e 2021, foram apresentadas devolutivas sobre o número de engajamento da população. No geral, o número é baixo e os resultados ali apresentados são de caráter sugestivo. Não é possível detectar até que ponto as contribuições são consideradas na elaboração das peças orçamentárias. Portanto, ainda que careça de transparência, o processo pode ser visto como um passo no sentido de estimular e ensinar a população sobre o funcionamento do orçamento público.

Quando se trata do envolvimento da sociedade civil em discussões de políticas públicas que transcendam o campo do planejamento, os Conselhos e Comitês setoriais são plataformas obrigatórias e presentes na realidade municipal. Os Conselhos de Direitos ou Conselhos de Políticas Públicas têm fundamento constitucional, visando a participação do cidadão na formulação, implementação e controle/fiscalização das políticas públicas. Os artigos 198, 204 e 206, da Constituição Federal, dispõem sobre a importância da participação da comunidade nas ações e serviços públicos da saúde, assistência social e educação, por meio de organizações representativas, tanto na formulação das políticas quanto no controle em todos os níveis.

Os Conselhos mais ativos são o da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Social. Todos possuem representantes da sociedade civil com voz ativa e constantemente pressionam e acompanham a elaboração e a implementação

de políticas públicas de suas devidas áreas. Suas principais funções são: propor diretrizes das políticas públicas e fiscalização, controlar e deliberar sobre tais políticas.

Ao longo dos últimos quatro anos foram realizadas ações chamadas “Prefeitura no seu Bairro”, uma forma de aproximar o setor público da população e ouvir de melhor forma as demandas locais. Além de audiências públicas obrigatórias, não há registro de outro tipo de participação social. Desde 2017, foram implementadas ações tímidas do orçamento participativo. Uma plataforma digital que apresentava os programas e ações do orçamento municipal e pedia para o que o munícipe dividisse uma quantia do orçamento nas ações que lhe parecesse mais prioritárias. Além de ser uma ação inovadora para o histórico de baixo engajamento participativo, as devolutivas das participações eram baixas e elas não foram incorporadas nos orçamentos.

e. Aplicação do Frame Analítico

O potencial gerado pela participação social digital é enorme, considerando as ferramentas tecnológicas e a crescente familiaridade digital das novas gerações. No entanto, ainda que muito disseminada, a internet e o acesso a dispositivos eletrônicos é um desafio quando considerado políticas de consulta pública digital. O município de Cotia deve expandir o conceito das ações já implementadas, porém pensando de que forma pode ser facilitado o acesso digital àqueles desprovidos de tais ferramentas.

A administração pública local deve buscar alternativas de ações que aumentem o alcance da implementação de consultas públicas online. Com o objetivo de incorporar as contribuições de um público sem acesso a equipamentos digitais, seja por questão de renda ou etária, ao processo participativo, serviços de consulta online poderiam ser aplicados por meio de totens, *tablet* em pontos de grande circulação de público como rodoviárias, feiras-livre ou equipamentos públicos, por exemplo.

Garantindo a democratização do acesso às ferramentas digitais, o poder público aumenta a representatividade de diversos estratos sociais na participação social. Consequentemente, é possível que os resultados das consultas públicas se tornem mais plurais e revelem o desejo de cidadãos que vivem diferentes realidades dentro da mesma cidade. É dessa forma que gera-se um desenvolvimento territorial mais equitativo.

Por outro lado, quando trata-se de acessibilidade digital nas plataformas oficiais da Prefeitura de Cotia, o cenário é diferente e mais satisfatória. O portal https://cotia.sp.gov.br é projetado de modo que pessoas com deficiência possam interagir de maneira efetiva com a página. Além de prever uma plataforma em libras, o Portal online apresenta todos os elementos padronizados de acessibilidade digital que devem estar presentes em sítios para facilitar o acesso ao cidadão, como por exemplo: barra de acessibilidade, teclas de atalho e primeira folha de contraste.

Ainda na análise dos serviços online, o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) de Cotia - sistema que centraliza as entradas e saídas de todos os pedidos de acesso à informação dirigidos município – esta devidamente ativo e prevê todas as ferramentas previstas em lei e, ainda, outros tipos de buscas adicionais, filtros e relatórios. Neste campo é possível acompanhar o prazo e receber respostas de solicitações realizadas para órgãos e entidades do poder público municipal.

Por meio do sistema também é possível entrar com recursos, apresentar reclamações, baixar relatórios de gestão, entre outras ações como verificar o número de demandas solicitadas e respondidas, assim como consultar o tempo médio utilizado pela gestão para respostas.

Além das ferramentas mencionadas acima, o sítio online da Prefeitura apresenta outros avanços como a plataforma GeoCotia e o Cotia em Números. O primeiro apresenta informações e dados georefenciados sobre a cidade e seus equipamentos urbanos, ao passo que o segundo trata de maneira mais profun-

da sobre indicadores e dados da cidade, tratando sempre de traçar comparações de dados com as cidades vizinhas.

Nota-se que o munícipio incorporou certos avanços na disponibilidade de informações, assim como na forma de torna-las acessíveis mediante os parâmetros necessários. No entanto, a percepção de que o processo de participação digital seja tímido e frágil, é muito clara. As ações de engajamento social digital são esporádicas, como as consultas orçamentárias apresentadas anteriormente, e não demonstram qualquer tipo de sequência ou devolutiva à sociedade.

Durante a análise não constata-se qualquer tipo de ação que abranja o ciclo completo de elaboração e implementação de uma política pública elaborada na base participativa. A falta de *feedbacks* no processo da consulta orçamentária de Cotia acaba não gerando qualquer engajamento futuro.

É desconhecido como eram analisadas e incorporadas as recomendações apresentadas pela população nos processos seguintes da elaboração e da implementação das politicas públicas locais. Essa negligência torna sem efeito o processo e prejudica o desenvolvimento de construção de uma sociedade mais equitativa.

Já na arena da participação social focada no desenvolvimento urbano local, percebe-se a necessidade de combater a disparidade de poder de influência nas decisões que determinam o crescimento urbano local. Nota-se como diferentes grupos sociais possuem diferentes pesos acerca das decisões sobre políticas públicas territoriais.

Não diferente de outros municípios brasileiros, o processo de mudanças normativas que afetam o planejamento urbano da cidade aparenta receber o mínimo de participação social possível de modo a evitar potenciais conflitos com grupos de interesse do setor privado.

As políticas públicas que estabelecem o desenvolvimento urbano local ainda são respaldadas por uma discussão pública do ano 2007 e, consequentemen-

te, pelo Plano de Zoneamento e normas para Usos, Parcelamento e Ocupação do Solo do Município de Cotia (Lei Complementar 95, de 24 de junho de 2008). Até o presente momento, passaram-se 15 anos de transformações substancias em todas as esferas da sociedade que geram impacto no tecido urbano da cidade e todo seu entorno.

Ao longo desse tempo, novas comportamentos sociais de locomoção, modo de trabalho, estilo de vida se transformaram e devem estar refletidos no desenvolvimento urbano da cidade. Entende o território como um tecido urbano dinâmico e vivo, sempre mutante. Utilizar-se de normativas desatualizadas e que estejam defasadas de contribuições sociais atuais, não é benéfico para o desenvolvimento urbano sustentável.

Enquanto não houver maior transparência de dados e informações, políticas que ocorrem fora da arena oficial da administração pública estão passíveis de acontecer. O que além de ferir o espírito do estado democrático de direito, torna desigual o peso de participação de diferentes cidadãos sobre os destinos do desenvolvimento urbano local.

POSSIBILIDADES	LIMITES
Ferramentas digitais democratizam o acesso à informação e participação cidadã e criam senso de pertencimento	Disparidade de poder de influência de diferentes grupos sociais na elaboração de políticas públicas. E base legal desatualizada, considerando contexto territorial e social de 2007.
Quando o poder público garante o aceso à ferramenta digital para participação social, o processo aumenta a representatividade de diversos estratos sociais.	Baixa disponibilidade de dados abertos em plataformas digitais para análise
O engajamento no início da elaboração da política pública garante a continuidade da participação social nas fases de implementação e fiscalização da política	Dificuldade de garantir representatividade de diferentes estratos sociais em ações que demandam acesso à tecnologia e internet
Participação gera maior senso de apropriação dos bens e serviços públicos, tornando o território urbano mais democrático	Falta de interesse por parte da administração pública em abrir a discussão para processos participativos, principalmente população não pertencente a grupo de interesse privados, como mercado imobiliário
O maior número de cidadãos de diversos extratos sociais ativos nas ações de participação social garante um desenvolvimento urbano mais equitativo da cidade	Existência de falso senso de participação social quando é oferecida uma ferramenta de consulta, porém as opiniões públicas não são incluídas efetivamente nas políticas públicas

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao comparar a trajetória de sucesso de Niterói com as dificuldades enfrentadas por Cotia, é possível identificar alguns desafios e oportunidades para que um processo de participação digital se torne efetivo. A análise comparativa dos dois casos, com base no *Frame*, permite tecer algumas considerações acerca do objetivo desse trabalho.

Um dos fatores primordiais é a decisão do gestor de priorizar e patrocinar recursos para desenvolver processos de participação. Tal determinação é ponto de partida, assim como também serve de importante suporte ao longo dos desafios da jornada. O engajamento da população é construído ao longo do conjunto de experiências de eventos de baixa, média e alta complexidade e as consequências e devolutivas geradas, que tanto fortalecem o comportamento, quanto a percepção de legitimidade do governo. Este é um caminho claramente adotado por Niterói, confirmado na entrevista com o Fernando Stern e observado nos números das participações.

Tal aspecto também se reforça pela baixa disponibilidade de dados abertos e acesso as informações, outro fator limitador, de acordo com a aplicação do Frame em Cotia. Sem transparência é absolutamente inviável criar um processo de participação verdadeiro e accountability.

Os resultados de uma maior participação da população se refletem tanto em políticas públicas mais assertivas, quanto no capital político do mandatário, podendo se manifestar, em conjunto com outros fatores primordiais, em altos graus de confiança e aprovação. Cotia não terá sucesso no objetivo de ampliar a participação na revisão de seu Plano Diretor, se não tiver um olhar mais amplo, processual e de médio/longo prazo no uso de estratégias de democracia participativa. A experiência de Niterói serve de base para tanto, vide não só o êxito da cidade fluminense, mas também a completa discrepância da prática da cidade paulista.

A participação social pode ser um fator fundamental para o sucesso de políticas públicas de urbanismo e na construção colaborativa de instrumentos complexos de planejamento, com um Plano Diretor. Entretanto, alguns riscos devem ser gerenciados, principalmente para que seja extraído do cidadão vontades genuínas e não apenas agendas de grupos específicos. Tal risco também aparece como fator limitador tanto em quando citada a "Disparidade de poder de influência de diferentes grupos sociais na elaboração de políticas públicas", quando no poder de alguns grupos empresariais e na dificuldade de acesso e participação de consultas digitais.

Em suma, de acordo com o objetivo deste trabalho, que se propôs a elaborar um diagnóstico, e ponderando as observações ao contexto de Cotia comparando a uma cidade com o processo de participação mais maduro, a menos que haja uma mudança radical na condução do processo no curto prazo, há mais barreiras do que pontos a favor para a implantação de uma politica pública de participação, utilizando ferramentas digitais junto a população do município.

A experiência de Niteroí aponta que Cotia ainda tem um longo caminho pela frente. Havendo decisão política, faz-se necessário desenhar estratégia e ações estruturadoras de uma política de engajamento de sua população.

5. BIBLIOGRAFIA

ALMADA, Maria P. Participação política e transparência online: um panorama sobre a democracia digital no Brasil a partir de iniciativas da sociedade civil. 2013. 181 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013. Disponível em: http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/14011. Acesso em: 29 abr. 2022.

Audiência pública: Plano Plurianual 2018-2021 http://portal.contaspublicas.topdata-info.com.br/prefeituras/cotia/arquivos/legislacao// ATA_PPA_2018_2021.pdf

BOYER, R. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI. In.: Economia e Sociedade. Campinas, n.12. Jun. 1999.

CARRIÈRE, J.-P.; CAZELLA, A. A. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. Eisforia, Florianópolis, v.4, n. especial, p. 23-48, dez. 2006

CLAUDIA RIBEIRO. Jornal Daqui. Nosso Plano Diretor. Cotia: Jornal Daqui, 2015. Disponível em: https://jornaldaqui.com.br/nosso-plano-diretor/. Acesso em: 14 fev. 2022.

CONSELHO DA EUROPA – Glossário do Desenvolvimento Territorial. Conferência Europeia dos Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa (CEMAT). Lisboa: DGOTDU, 2011

Dahl. Robert A D131 Sobre a democracia / Robert A. Dahl: tradução de Bcatriz Sidou. - Brasília : Editora Universidade de Brasília. 2001

Dahl, Robert A. Poliarquia: Participação e Oposição / Robert A. Dahl; prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik. - I. ed. 1. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005

Dicionário de política I Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1 la ed., 1998

FUNDAÇÃO SEADE. Fundação SEADE. Mapa da Indústria. São Paulo: Fundação SEADE, 2019. Disponível em: https://www.seade.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/MapaIndustria_abril2019.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. Public Administration Review, 66-75.

GIRO SA. GIRO SA. População de Cotia pode opinar sobre orçamento. Cotia: Prefeitura de Cotia, 2017. Disponível em: https://www.girosa.com.br/cidade/cotia-chama-populacao-para-opinar-sobre. Acesso em: 14 fev. 2022.

GOHN, MARIA DA GLÓRIA. Participação e Democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013. Petrópolis, Rio de Janeiro. 2019.

GOMES, Andréa Mayer; REYS, Pedro da Silva. Niterói que Queremos: Uma Estratégia Inovadora de Planejamento. Brasília/DF. 2015.

LEIS MUNICIPAIS . Leis Municipais . Lei Complementar Nº 161, De 03 De Setembro De 2012. Cotia: Leis Municipais, 2012. Disponível em: HTTPS://LEIS-MUNICIPAIS.COM.BR/A/SP/C/COTIA/LEI-COMPLEMENTAR/2012/16/161/LEI-COMPLEMENTAR-N-161-2012-PRORROGA-ATE-2-DE-JUNHO-DE-2013-O-PRAZO-PREVISTO-NO-ART-138-DA-LEI-COMPLEMENTAR-N-72-DE-2-DE-JANEIRO-DE-2007. Acesso em: 14 fev. 2022.

LEIS MUNICIPAIS . Leis Municipais . Lei Complementar Nº 72, De 14 De Abril De 2014. Cotia: Leis Municipais, 2014. Disponível em: https://leismunicipais.-com.br/a/sp/c/cotia/lei-complementar/2008/9/95/lei-complementar-n-95-2008-institui-o-plano-de-zoneamento-e-normas-para-usos-parcelamento-e-ocupacao-do-solo-do-municipio-de-cotia. Acesso em: 14 fev. 2022.

LEIS MUNICIPAIS . Leis Municipais . Lei Complementar Nº 95, De 24 De Junho De 2008, . Cotia: Leis Municipais, 2008. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/cotia/lei-complementar/2008/9/95/lei-complementar-n-95-2008-institui-o-plano-de-zoneamento-e-normas-para-usos-parcelamento-e-ocupacao-do-solo-do-municipio-de-cotia. Acesso em: 14 fev. 2022.

LEIS MUNICIPAIS. Lei Complementar Nº 72, de 02 de Janeiro de 2007. Cotia: Leis Municipais, 2007. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/cotia/lei-complementar/2007/7/72/lei-complementar-n-72-2007-institui-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-economico-e-social-do-municipio-de-cotia-e-da-outras-providencias. Acesso em: 14 fev. 2022.

LEI N 1.994, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2017 *Estabelece o Plano Plurianual do Município de Cotia para o período de 2018 a 2021, e define as metas e prioridades da Administração pública municipal para o exercício de 2018 disponível em https://legislacaodigital.com.br/Cotia-SP/LeisOrdinarias/1994-2017/Arquivos/1*

LUZ, Joyce; SILVA, Bruno; DANTAS, Humberto. Participação Política: casos que nos inspiram e ações que nos movimentam. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2021.

MARQUES, F. P. J. A. Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Progra-

ma de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008. Acesso em 29/04/2022.

ORTIZ, Marília Sorrini Peres; VICTER, Giovanna Guiotti Testa; CARDOSO, Daiana. Usos e Fronteiras da Participação Digital: As Experiências das Plataformas Colaborativas. Niterói/RJ. 2016.

PLANO DE GOVERNO DE NITERÓI/RJ. https://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/RJ/58653/11/190000019328/proposta.pdf. Acesso em 01/05/2022.

PREFEITURA DE COTIA. Prefeitura de Cotia. Edital de Convocação para Audiências Públicas. Cotia: Prefeitura de Cotia, 2014. Disponível em: https://www.cotia.sp.gov.br/noticia/85/edital-de-convocacao-para-as-audiencias-publicas-de-revisao-do-plano-diretor-de-cotia. Acesso em: 14 fev. 2022.

PREFEITURA DE COTIA. Prefeitura de Cotia. Cotia em Números. Cotia: Prefeitura de Cotia, 2020. Disponível em: https://cotia.sp.gov.br/cotia-em-numeros/. Acesso em: 14 fev. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE COTIA. Prefeitura Municipal de Cotia. Cotia: Prefeitura de Cotia, 2017. Assessoria de Imprensa . Disponível em: https://www.cotia.sp.gov.br/noticia/708/secretarios-participam-de-reuniao-para-finalizacao-do-ppa-2018-2021. Acesso em: 14 fev. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE COTIA. Prefeitura Municipal de Cotia. Cotia: Prefeitura de Cotia, 2017. Assessoria de Imprensa . Disponível em: https://cotia.sp.gov.br/noticia/2081/prefeitura-abre-consulta-online-para-elaboracao-da-lei-orcamentaria-anual-2020. Acesso em: 14 fev. 2022.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Planalto. LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.. Brasília: Planalto, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 14 fev. 2022.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Planalto. DECRETO Nº 8.777, DE 11 DE MAIO DE 2016 Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.. Brasília: Planalto, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 14 fev. 2022.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Planalto. LEI No 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Brasília: Planalto, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 14 fev. 2022.

Relatório Mundial das Cidades 2020. ONU-Habitat, 2020 disponivel em https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/11/key_messages_summary_portuguese.pdf. Ultimo acesso, 6 de fevereiro de 2022

SAVIOLI, Mario Luiz. A Cidade e a Estrada. As Transformações Urbanas do Município de Cotia ao Longo da Rodovia Raposo Tavares. In *Revista do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2008. n. 22

SAVIOLI, Mario Luiz. *A Cidade e a Estrada. Transformações Urbanas do Município de Cotia ao Longo da Rodovia Raposo Tavares.* Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2006

STJ. RECURSO ESPECIAL : REsp 686209 RS 2004/0111329-9. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. DJ: 03/11/2009. JusBrasil, 2009. Disponivel em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5915977/recurso-especial-resp-686209-rs-2004-0111329-9-stj>. Acesso em: 14 out. 2017.

UN HABITAT. UN HABITAT. BUILDING PARTICIPATORY ACCOUNTABILITY SYSTEMS FOR CITY POLICIES. KENYA: UN HABITAT, 2020. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/06/210618_the_building_participatory_accountability_systems_for_city_policies.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.