

---

## **PARTICIPAÇÃO CIDADÃ, SEGREDO E DEMOCRACIA NA GESTÃO COMPARTILHADA: uma experiência de inovação democrática digital**

***JOINT ADMINISTRATION: an experiment in digital democratic innovation  
involving citizen participation, secrecy and democracy***

---

**CAMILA LUCIANA GÓES CAPIBERIBE**  
Universidade de Brasília

**Resumo:** Este trabalho analisa três grupos de troca de mensagens virtuais, criados entre os anos de 2016 e 2019, para acompanhar obras realizadas com recursos públicos nos municípios de Conde-PB e de Macapá-AP. Trata-se de uma experiência de inovação democrática digital denominada Gestão Compartilhada, que envolve representantes da administração pública, do parlamento, da iniciativa privada e a população, em um processo de comunicação e participação cidadã. Como estratégia metodológica foram desenvolvidos três estudos de caso por meio de análise de discurso. Constatase o desejo de representantes da iniciativa privada em manter relação direta com os do poder público e a presença de propósitos pró-democracia como: transparência, controle social e accountability.

**Palavras-chave:** inovação democrática digital; gestão compartilhada; transparência; controle social; accountability.

**Abstract:** This paper analyzes three virtual message exchange groups created between 2016 and 2019 to monitor works carried out with public resources in the municipalities of Conde-PB and Macapá-AP. This is an experiment in digital democratic innovation called Joint Administration, which involves representatives of the public administration, parliament, private initiative and the population, in a process of communication and citizen participation. As a methodological approach three case studies were developed. The desire of representatives of the private sector to maintain a direct relationship only with government representatives, and the presence of pro-democracy objectives such as transparency, social control and accountability, are evident.

**Keywords:** digital democratic innovation; transparency; joint administration; social control; accountability.

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos a utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) tornou-se essencial para o desenvolvimento da democracia. Se por um lado a internet é o meio de comunicação para iniciativas de transparência no Brasil, por onde se processa a Lei 131/2009 (BRASIL, 2009), Lei da Transparência<sup>1</sup>, que obrigou todas as esferas do poder público no país a disponibilizar, em tempo real, suas despesas e receitas, assim como a Lei 12.527/2011 (BRASIL, 2011), Lei de Acesso à Informação (LAI), que tem a internet como seu principal ambiente; por outro lado, existe o que Bobbio (2015) denominou “criptogoverno”, que para o autor “é o governo que age na mais absoluta obscuridade” (BOBBIO, 2015, p. 32).

O presente trabalho analisa a Gestão Compartilhada, que utiliza grupos de *WhatsApp* como microrredes sociais com o objetivo de discutir o desenvolvimento de obras governamentais, sejam elas do governo federal, do estadual ou do municipal. Neste artigo observa-se três grupos de troca de mensagens virtuais criados para acompanhamento da execução de obras realizadas com recursos públicos nos municípios de Conde-PB e de Macapá-AP, onde os mesmos foram desenvolvidos. Os grupos fazem parte da Gestão Compartilhada, que envolve administração pública, representação parlamentar e população num processo de comunicação e participação cidadã. Os diálogos estudados (entre os anos de 2016 e 2019), ocorreram entre cidadãos, representantes de empresas privadas e representantes do poder público, que eram gestores e/ou assessores legislativos no âmbito de grupos de *WhatsApp* criados com este fim.

Para esta pesquisa foram desenvolvidos três estudos de caso por intermédio da análise qualitativa de diálogos dos grupos virtuais, separados por trechos e agrupados em categorias.

Gestão Compartilhada faz parte do grupo de inovações democráticas digitais, que de acordo com Freitas, Capiberibe e Montenegro (2020) são conceituadas como,

---

<sup>1</sup> A Lei da Transparência é de autoria do ex-senador João Capiberibe, que também apresentou no Congresso Nacional o projeto de Lei da Gestão Compartilhada.

espaço sociotécnico, mediado pela tecnologia, aonde saberes, instrumentos, processos, atores e representações se encontram para materialização da ação pública. Neste espaço, demandas cidadãs são sistematizadas e convergências entre múltiplos atores, envolvidos na busca por soluções para determinado problema público, são construídas (FREITAS, CAPIBERIBE, MONTENEGRO, 2020, p. 198).

Avaliou-se o projeto a partir da perspectiva da presença de propósitos pró-democracia (ALMADA, CARREIRO, 2018; SILVA, 2016; BOBBIO, 2015; SILVA, 2002) e suas implicações do ponto de vista da comunicação e da internet (COLEMAN, 2017). Para tanto debate-se a participação cidadã (GOHN, 2019; TATAGIBA, GALVÃO, 2019; MENDONÇA, 2018; AVRITZER, 2007; NOVECK, 2018; TUFT, 2013) e examina-se o segredo nas relações de Estado (BOBBIO, 2015; BUENO, 2019), presente no microcosmo dos grupos de troca de mensagens virtuais estudado.

## 2 PERCURSOS METODOLÓGICO E TEÓRICO

Do ponto de vista metodológico a presente investigação baseia-se em três estudos de caso, cujos dados foram extraídos de grupos de *WhatsApp* em igual número, desenvolvidos para o acompanhamento de obras públicas. A escolha dos mesmos foi feita levando-se em conta: o fato das obras estarem em período de execução; a presença e participação de cidadãos (C), gestores públicos (GP) e representantes de empresas (E); o fato de as obras serem oriundas de recursos públicos federais.

O *corpus* desta pesquisa é constituído por 1.235 mensagens trocadas no âmbito do aplicativo *WhatsApp*. Os diálogos brutos foram processados da seguinte maneira:

- O trabalho de análise se deu pela leitura flutuante (BARDIN, 1979) dos textos integrais dos diálogos, ou seja, uma pré-análise dos grupos de *WhatsApp*, com mais releituras identificando pontos convergentes nos discursos e separando-os por unidades de análise, nesse caso trechos, e em seguida classificando-os em categorias (Agendas e Reuniões Presenciais, Atrasos, Qualidade e detalhes das Obras, Transtornos, Prestação de Contas) e por emissor (C, GP ou E).

-Também foi realizada pesquisa documental, identificando-se instrumentos de ação pública envolvidos, como a Lei da Gestão Compartilhada de Conde-PB e o projeto de lei da Gestão Compartilhada, que tramita na Câmara dos Deputados do Brasil.

- Durante o processo foi realizada a conceituação das categorias e análise à luz da teoria.

Para efeitos desta pesquisa, observou-se os diálogos nos grupos em busca da presença de propósitos pró-democracia, entre eles os identificados por Almada e Carreiro (2018), particularmente a transparência e o reforço do controle cognitivo da população sobre assuntos públicos; a *accountability*, que para Silva (2016) pode ser fortalecida com a mediação por ferramentas digitais, desde que haja uma evolução na forma, nos canais de justificativa “e otimização da prestação de contas do agente (parlamentares, governantes, órgãos executores) para o principal (eleitores, cidadãos, órgãos fiscalizadores)” (SILVA, 2016, p.33); e o controle social, que resulta da ideia de participação da sociedade no exercício do controle da administração pública (SILVA; 2002), “o termo controle social tem se referido à possibilidade da atuação dos grupos sociais (sociedade civil) por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos” (SILVA, 2002, p. 26).

O processo de controle social como desenvolvido na Gestão Compartilhada é fruto de ação coletiva em torno da execução do orçamento público, pois conforme definição de Souza (2018), a ação coletiva é “fenômeno que emerge da sociedade e que se materializa em associações, fóruns, redes, grupos comunitários e coletivos organizados em torno de temas, causas, questões locais, lutas sociais e projetos, entre outros fatores mobilizadores” (SOUZA, 2018, p. 25).

Thomas Tufte (2013) avalia a importância dos processos de mobilização social e ação coletiva perpetrados ‘de baixo para cima’ (bottom-up) como aqueles que ocorreram nos Estados Unidos na década de 1950 e 1960 pelos direitos civis. Ao citar a Primavera Árabe, o autor ressalta ainda a importância das TICs para a existência de movimentos similares na atualidade, que sejam inclusivos e permitam a escuta e participação de segmentos da população que normalmente não têm espaço de fala.

“As novas mídias digitais exercem um papel central nesses movimentos sociais contemporâneos, circulando a informação, abrindo espaços para críticas sociais e facilitando novas formas de mobilização social” (TUFTE, 2013, p.63). Embora as mídias digitais não sejam mais consideradas novas, elas assumem papéis novos à medida que o tempo passa e são utilizadas como ferramentas a serviço da participação cidadã. A Gestão Compartilhada rompe com a ideia de “espaços verticais de participação”, descritos por Tufte (2013) como aqueles onde o público-alvo é convidado a participar em formatos pré-moldados pensados inteiramente por quem os organiza. Assim, ela cria um novo ambiente de participação nos negócios públicos, aberto àqueles que fazem parte dos grupos de *WhatsApp* organizados com esse objetivo.

Tornar transparentes as relações entre empresas privadas e poder público, expondo-as diante dos cidadãos faz com que a Gestão Compartilhada encontre-se com o propósito democrático da transparência e penetre no debate sobre democracia e segredo levantado por Norberto Bobbio (2015), no qual o autor questiona a ideia de que o segredo é intrínseco ao exercício do poder ao apontar para o fato de que “a democracia é idealmente o governo do poder visível, isto é, do governo cujos atos se desenrolam em público e sob o controle da opinião pública” (BOBBIO, 2015, p. 29). Porém, reflete o autor, existe na prática um poder invisível, onde o segredo persiste e é justamente o lugar da corrupção (BOBBIO, 2015) e das ações que não são permitidas à luz do dia e de acordo com a lei. Para Bueno (2019) “a democracia construída no cenário dos Estados modernos tem em sua base a noção de participação política” (BUENO, 2019, p. 7), assim o segredo opera como mecanismo para deslocar do eixo o poder popular: “o segredo opera sempre em um só corpo” (BUENO, 2019, p. 7) posto que a elite financeira constrói um discurso separado do discurso político, mas ao mesmo tempo os dois operam em conjunto como ocorre, em determinados momentos, nas relações dos grupos e Gestão Compartilhada.

Na Gestão Compartilhada a utilização das tecnologias de informação e comunicação é crucial para que os processos de decisão possam acontecer entre

poder público e a população. Para tanto utiliza-se o que Noveck (2018) denomina *inteligência coletiva*<sup>2</sup>:

Instituições públicas e da sociedade civil (assim como entidades privadas especializadas em tecnologias) começam a desenvolver estratégias que usam a inteligência coletiva para aprimorar a qualidade dos resultados, repensando e redesenhando as maneiras pelas quais as instituições fazem uso dos diversos inputs para o aprimoramento da qualidade dos processos de tomada de decisão e solução de problemas diversos (NOVECK, 2018, p. 365, tradução nossa)<sup>3</sup>.

Ao analisar os protestos de junho de 2013, Mendonça (2018) afirma que “as manifestações multitudinárias contemporâneas (em sua grande diversidade) têm colocado a noção de democracia em questão [...]” (MENDONÇA, 2018, p.2), esse tipo de manifestação decorre do descrédito no funcionamento das instituições e na democracia representativa (GOHN, 2019; TATAGIBA, GALVÃO, 2019; MENDONÇA, 2018) e divide espaço com outras pautas essencialmente democráticas que também ocorrem nos protestos. A Gestão Compartilhada abriga um paradoxo: ao mesmo tempo em que tem entre seus propósitos fomentar a participação voltada para orientar a atuação do Estado e aperfeiçoá-la conforme os princípios da democracia, ela ocorre num período em que a democracia e as instituições são questionadas no Brasil e os participantes dos grupos travam diálogos que questionam a democracia representativa.

Para Avritzer (2007), o surgimento de variadas formas de representação, ocorrido sobretudo na primeira década deste século, fez surgir a figura da “representação por legitimidade” que foge às regras tradicionais estabelecidas pela democracia representativa.

---

<sup>2</sup> Entende-se como inteligência coletiva a absorção do conhecimento e experiência de diversas fontes, coletados no processo de desenvolvimento de uma inovação democrática digital.

<sup>3</sup> Tradução própria do inglês: Public and civil society institutions (and private technology vendors) are beginning to develop strategies for using collective intelligence to improve the quality of outcomes, re-designing how institutions make use of diverse inputs to improve the quality of decision making and problem-solving (NOVECK, 2018, p. 365).

### 3 GESTÃO COMPARTILHADA

A partir de experiências práticas foi desenvolvido o projeto de lei n. 9617/2018 (BRASIL, 2018), aprovado no Senado Federal e que atualmente tramita na Câmara dos Deputados, para instituir em âmbito nacional a Gestão Compartilhada. De acordo com o projeto de lei,

Art. 3º A Gestão Compartilhada consiste no acompanhamento orçamentário, financeiro e físico dos gastos públicos, tais como a execução de obras, a prestação de serviços públicos e a aquisição de materiais e equipamentos por grupos virtuais formados por meio de aplicativos agregadores de indivíduos, disponíveis na internet ou na telefonia celular (BRASIL, 2018).

No final do ano de 2018 foi instituída a Lei de nº 0989/2018 estabelecendo a Gestão Compartilhada no município de Conde, estado da Paraíba “com o fim de garantir, quanto à execução de obras, contratação de serviços e de aquisições de materiais e equipamentos, o acesso à informação” (CONDE, 2018).

O Grupo Gestão Compartilhada Calçamento do Ademário (GCCA) foi criado em 2018 e contou com 19 participantes, entre eles, população, representantes da empresa responsável pelas obras, gestores e agentes públicos municipais (GP). Tratava-se de grupo criado em torno de obras com extensão total de 491,63 metros, foram realizados serviços de terraplanagem, cortes, aterros, sistema de drenagem, pavimentação em paralelepípedos e sinalização especial para pessoas com deficiência. A obra, que foi concluída e entregue à população, foi originalmente orçada em R\$ 507.699,00, advindos de convênio do Governo federal, por meio de uma emenda parlamentar e de recursos próprios da Prefeitura de Conde

Com 65 membros, o Grupo Emenda Morada das Palmeiras (GEMP) foi criado em maio de 2016 para acompanhar a pavimentação da Av. das Oliveiras, no bairro Morada das Palmeiras, na capital do estado do Amapá, Macapá.

No caso do GEMP, o acompanhamento foi de uma emenda parlamentar no valor de R\$ 1,5 milhão, com contrapartida da Prefeitura Municipal de Macapá, no valor de R\$ 62,5 mil, foram feitos dois repasses do governo federal. Os serviços contemplaram a pavimentação e a construção de cerca de 1.800 m<sup>2</sup> de calçadas, meio-

fiio, sarjeta, ciclo faixa e sinalização vertical, espelho d'água, sistema de drenagem subterrânea e a colocação de gramas e arbustos. A obra foi concluída e entregue à população. Entre os participantes estavam moradores da região, gestores públicos municipais, assessores parlamentares e representantes da empresa responsável pela execução da obra.

O Grupo Igarapé Sustentável (GIS) contou com 70<sup>4</sup> participantes, entre cidadãos das localidades beneficiadas, assessores parlamentares, agentes públicos dos governos federal e estadual, o ex-senador João Capiberibe (PSB-AP) e representantes das empresas que venceram licitações para execução de obras no local, o GIS teve início em 2015, tem a particularidade de ser o primeiro grupo criado com objetivo de acompanhar obras públicas pelo *WhatsApp*.

A sua criação se deu com o objetivo de acompanhar projeto que inclui a construção de fábricas de processamento de produtos locais, obras de pavimentação e estruturação de um porto para turismo numa comunidade denominada Igarapé da Fortaleza, localizada numa área ribeirinha, limítrofe entre dois municípios: Macapá e Santana, no Amapá. Também eram previstas uma fábrica de polpas de frutas, uma fábrica de beneficiamento de camarão, outra de processamento de vegetais, um mercado do produtor ribeirinho, um trapiche de embarque e desembarque turístico no Igarapé da Fortaleza, um Centro de Atendimento ao Turista (CAT) e a elaboração de roteiros turísticos.

O montante financeiro envolvido foi de R\$ 13,5 milhões em investimentos do governo federal com contrapartida do Governo do Estado do Amapá (GEA) no valor de R\$ 3,5 milhões. Aqui, os agentes públicos representantes do governo do Estado, responsável pelas obras, foram deixando o grupo no decorrer do processo e as obras não foram concluídas.

---

<sup>4</sup> Os dados referentes ao número de participantes dos grupos são do dia 28/6/2018. Os diálogos a que essa pesquisa teve acesso correspondem a dois trechos: um que vai do dia 28/11/2016 até 28/06/2017 e outro que vai de 28/12/2017 a 07/02/2018.

#### 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

**Tabela 1** - Distribuição de interações por emissores - grupos - GCCA, GEMP e GIS

Grupo	Mensagens da Gestão Pública (GP)	Mensagens de Cidadãos (C)	Mensagens de representantes de empresas (E)	Total
GCCA	104	171	4	275
GEMP	97	145	6	248
GIS	443	236	29	712
Total	644	552	39	1.235

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Conforme a tabela 1, observa-se que, de forma geral, há equilíbrio entre as participações de C e GP, com maior participação da GP, o que se deve ao grupo GIS, onde a participação de assessores parlamentares e gestores públicos predomina, o que explica a maior participação de GP. Nota-se que, embora os representantes de empresas privadas estejam presentes em todos os grupos, a participação se dá, majoritariamente, entre GP e C. O número reduzido de interações por parte dos representantes de empresa remete à ideia de que o corpo econômico e o corpo político procuram atuar como um só na defesa de sua esfera de ação (Bueno, 2019).

Ao romper com os moldes de participação descritos por Tufte (2013) como aqueles verticalizados, construídos para que a população participe em formatos pré-moldados, a Gestão Compartilhada se torna um espaço de transparência e expõe o que Bueno (2019) denomina “dupla face” da relação entre poder público e iniciativa privada, que buscam se movimentar na mesma direção:

Ao expor o poder a transparência é categoria que opera de forma resoluta contra o vírus autoritário, solapador das melhores e mais vivas essências da democracia por alimentar as forças que configuram o duplo Estado – bastante presente nas democracias contemporâneas – em cujo âmago se encontra a sobreposição da economia à política através da operacionalização dos *arcana rei œconomicæ* (BUENO, 2019, p. 10).

A presença da transparência faz com que a afinidade entre os GPs e os E, seja revelada diante da população nos grupos de *WhatsApp* de Gestão Compartilhada.

**Tabela 2** - Categorias das interações analisadas

Categorias das Interações Analisadas	Total de Mensagens	Mensagens Gestão Pública (GP)	Mensagens De Cidadãos (C)	Mensagens de Empresa (E)
<i>Atrasos</i>	376	227	127	22
<i>Transtornos</i>	194	77	110	7
<i>Qualidade e detalhes das obras</i>	203	73	126	4
<i>Agendas e reuniões presenciais</i>	381	209	168	4
<i>Prestação de contas</i>	81	58	21	2
<b>Total</b>	<b>1235</b>	<b>644</b>	<b>552</b>	<b>39</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

#### 4.1 ANÁLISE POR CATEGORIA

A partir da separação em unidades de análise, que são trechos de falas caracterizados pelos temas abordados, foram definidas as categorias, quais sejam: *agendas e reuniões presenciais*, *atrasos*, *qualidade e detalhes das obras*, *transtornos* e *prestação de contas*.

##### 4.1.1 Categoria Agendas e reuniões presenciais

**Tabela 3** - Categoria analítica das interações analisadas: *agendas e reuniões presenciais*

Categoria analítica das interações analisadas	Quantidade de mensagens	Mensagens da gestão pública(GP)	Mensagens de cidadãos(C)	Mensagens de empresa(E)
<i>Agendas e reuniões presenciais</i>	381	209	168	4

Fonte: Elaborado pela autora.

Observa-se na tabela 3 que há um equilíbrio numérico entre participações de GP e de C e um número muito pequeno de participações de E. O equilíbrio se deve à existência de diálogos e interação para definição dos encontros presenciais, definição de horário, data, local e posteriores comentários sobre o encontro em si.

A comunicação digital cria possibilidade de interlocução entre atores geograficamente separados como é o caso de um funcionário do Ministério do Desenvolvimento Regional, que ao ser inserido no grupo envia, a partir de Brasília-DF, a mensagem a seguir:

-Vamos aproveitar este canal para facilitar a comunicação e agilizar os processos. No que precisarem contem comigo. (GP) (Trecho 35, 09/06/16, GIS)

O mesmo funcionário alerta no grupo para a falta de resposta a um email que pode provocar a paralisação das obras naquele momento e integrantes do grupo passam a trabalhar conjuntamente para encontrar uma solução. Com isso surge a possibilidade de gerar inteligência coletiva Noveck (2018) por meio da utilização das TICs. Observado o caso em questão ocorrido no grupo GIS verifica-se que a interferência da tecnologia representada tanto pelo aplicativo *WhatsApp*, quanto pela utilização de *email*, fez com que a tecnologia se transformasse em um elemento fundamental para a resolução de um problema provocado pela inobservância do recebimento de um *email* e pela falta de uma assinatura do governador do estado do Amapá, fato que interrompe o curso de obras de asfaltamento provocando uma ameaça de paralisação na evolução dos trabalhos e criando a necessidade de uma solução conjunta.

A criação dos grupos da Gestão Compartilhada do estado do Amapá foi pioneira, e não seguiu regras pré-estabelecidas, o que os caracteriza como ação coletiva entre gestores, mandatos, empresas e população, e permite um modelo de participação construído conjuntamente que aflora no percurso. Percebe-se um engajamento presencial maior nos dois grupos analisados no Amapá, com tratativas para que ocorressem encontros presenciais. Durante o período observado foram realizadas cinco reuniões com integrantes do GIS e uma reunião e uma visita técnica à prefeitura de Macapá com integrantes do GEMP. A lei do município de Conde não estabelece a obrigatoriedade de realização de reuniões presenciais, assim, embora o debate nos grupos provoque visitas de gestores e da empresa ao local das obras, não são marcadas reuniões presenciais.

Esta categoria é a que mais mobiliza os participantes dos grupos GEMP e GIS, implica em *accountability* como consequência dos debates nos grupos e das informações trocadas durante as reuniões, o que gera também aumento na cognição a respeito do desenrolar das obras acompanhadas nos grupos e suas consequências para a comunidade. Conforme Coleman (2017) “tecnologias e práticas de comunicação são mais do que meios de difundir mensagens políticas” (COLEMAN, 2017, p. 19), nos grupos de Gestão Compartilhada elas aparecem como instrumento facilitador da relação intersubjetiva entre os participantes do grupo. Na experiência realizada na Paraíba, uma ação pública, não foram marcadas reuniões presenciais, porém, em decorrência de debates no grupo foram agendadas visitas de agentes públicos ao local das obras para solução de conflitos relativos a elas.

#### 4.1.2 Categoria Atrasos

**Tabela 4** - Categoria analítica das interações analisadas: atrasos

Categoria das interações analisadas	Quantidade de mensagens	Mensagens da gestão pública (GP)	Mensagens de cidadãos (C)	Mensagens de empresa (E)
<i>Atrasos</i>	376	227	127	22

**Fonte:** Elaborado pela autora.

De acordo com a tabela 4, a categoria *atrasos* é a segunda a provocar mais interações, o maior número de mensagens é de GP, que nessa categoria é instada a cobrar de E, o que faz com que o número de mensagens de E também aumente. Trata-se aqui tanto de atrasos em prazos para entrega de obras, quanto de salários de trabalhadores.

Em diálogo travado no GCCA, tanto E, quanto GP sofreram pressão de C, com cobranças sobre atraso no pagamento dos trabalhadores da empreiteira contratada. Ocorreu um efeito de pressão mútua, em que os cidadãos iniciaram uma reivindicação para saber as causas no atraso do pagamento dos trabalhadores, os representantes do poder público se sentiram pressionados e por fim pressionaram a empresa a responder aos cidadãos. Essa ideia se traduz nos excertos de diálogo reproduzidos a seguir:

- (...) é importante também fiscalizar os contratos e verificar se os trabalhadores estão sendo devidamente pagos pelo seu trabalho [...]. (C) (Trecho 26, 08/02/2019, GCCA)

- [...] quitação de salário não faz parte da nossa fiscalização, espero que o representante da empresa se manifeste, pois o mesmo está no grupo. (GP) (Trecho 26, 08/02/2019, GCCA)

Um dia depois do início das indagações no grupo e após intervenções dos cidadãos e de gestores públicos, vem a resposta da empresa,

-Boa tarde a todos, respondendo ao questionamento sobre o pagamento dos colaboradores, venho informar que esse fato não é comum e trata-se de um caso isolado o qual já está resolvido. (E) (Trecho 27, 09/02/19, GCCA)

Apesar da resistência por parte da iniciativa privada, torna-se evidente, nesse caso, a importância da presença de representantes da comunidade, do poder público e da empresa no mesmo espaço para que a comunicação ocorra e com ela surja transparência e *accountability* societal (MENDONÇA, 2018), posto que partiu dos cidadãos a pressão para que surgisse uma resposta.

A empresa demorou para responder e alegou questões de segurança por não o ter feito antes. Foi uma ação coletiva (SOUZA, 2018) da comunidade, que se estruturou em torno de interesses comuns, pressionou o poder público e finalmente obteve resposta da empresa. Vale ressaltar que com frequência há demora para que venham respostas do poder público e das empresas envolvidas.

#### 4.1.3 Categoria qualidade e detalhes das obras

**Tabela 5** - Categoria analítica das interações analisadas: qualidade e detalhes das obras

Categoria das interações analisadas	Quantidade de mensagens	Mensagens da gestão pública (GP)	Mensagens de cidadãos (C)	Mensagens de empresa (E)
<i>Qualidade e detalhes das obras</i>	203	73	126	4

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Destaca-se que nesta categoria, conforme a tabela 5, há uma participação maior de cidadãos, com 126 interações, em seguida estão as mensagens de representantes da gestão pública, que interagiram 73 vezes. Mais uma vez o número de participações de representantes de empresa é praticamente irrisório, apenas 4.

No GEMP, ao final das obras de asfaltamento, os moradores apontam uma série de problemas de qualidade nas obras, suscitando respostas tanto do poder público quanto dos representantes da empresa. Nesta categoria o grupo passa a ser um mecanismo de controle social, transparência e *accountability*, na medida em que as trocas discursivas se transformam em ações e o poder público providencia as mudanças nas obras demandadas pela população.

O controle social exercido nos grupos de Gestão Compartilhada expõe práticas entre representantes do poder público e de empresas, que Bobbio (2015) denomina “poder invisível”. O trecho 66, extraído do GEMP, revela resposta de representante de empresa que ilustra uma busca por manter relações diretas apenas com a gestão pública e relutância para o contato intersubjetivo com os cidadãos:

- [...] para evitarmos desgaste de conversas "sem fim", optamos pela tratativa com o setor técnico da SEMOB<sup>5</sup> (E) (Trecho 66, 06/01/2018, GEMP).

Percebe-se então que na medida em que se procura jogar luz na relação entre governo e empresa, abrindo espaço para participação dos cidadãos nos negócios públicos, há reação por parte da iniciativa privada, assim como apontado por Bueno (2019):

Assim, tal como em uma encenação de marionetes em que ao público apenas é dado observar o jogo dos fantoches mas não a manipulação deles, é em espaço similar que os atores econômicos e políticos revelam estar em absoluta e irresoluta união, sendo que a primeira esfera de segredos (econômicos) é constituída no núcleo duro da elite financeira e que se revela determinante da segunda esfera de segredos (políticos), seguindo um movimento inverso a própria percepção das entranhas da democracia. (BUENO, 2019, p. 7).

A afinidade entre poder político e poder econômico contribui para explicar a reduzida participação dos representantes de empresas nos grupos do projeto Gestão Compartilhada, pois na medida em que empresa dialoga diretamente com representantes da gestão, sua participação no grupo torna-se secundária. Embora a transparência se contraponha ao desejo pelo invisível na administração pública, há porém, como se verifica, um movimento de resistência, onde poder público e empresa

---

<sup>5</sup> SEMOB é a Secretaria Municipal de Obras de Macapá-AP.

procuram reproduzir comportamentos arraigados, no caso do trecho reproduzido, a empresa busca o contato direto apenas com os representantes da gestão pública e exclui os cidadãos do processo de participação.

#### 4.1.4 Categoria *Transtornos*

**Tabela 6** - Categoria analítica das interações: *transtornos*

Categoria das interações analisadas	Quantidade de mensagens	Mensagens da gestão pública (GP)	Mensagens de cidadãos (C)	Mensagens de empresa (E)
<i>Transtornos</i>	194	77	110	7

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Na categoria *transtornos*, conforme expresso na tabela 6, há um relativo equilíbrio entre mensagens de representantes da gestão pública e de cidadãos. No GCCA esta categoria aflora porque a água da chuva invadiu a casa de moradores devido às obras em frente às casas e estes denunciaram e pediram providências no grupo. Após troca argumentativa e visita presencial, a prefeitura viabilizou o conserto por meio da construtora.

No GIS, uma cidadã pede que a empresa responsável pelas obras de asfaltamento termine o trabalho que está sendo feito na frente da sua casa, pois deixou sua rua sem condições de tráfego. Mais uma vez o caso foi solucionado. Nesse caso fica patente a importância da presença do representante da empresa no grupo pois é a partir do diálogo entre ele e a cidadã que a empresa se dispõe a solucionar o problema, mesmo sem cobertura financeira do contrato naquele momento.

Nos dois casos percebe-se *accountability* proporcionada pela comunicação digital (SILVA, 2016), “as ferramentas digitais também possibilitam, de modo ágil e remoto, as ações de comunicar, indagar, replicar, justificar e contestar, ampliando os mecanismos de controle e de publicidade que estão no cerne da concepção de *accountability*” (SILVA, 2016, p. 33).

#### 4.1.5 Prestação de contas

**Tabela 7** - Categoria analítica das interações: prestação de contas

Categoria das interações analisadas	Quantidade de mensagens	Mensagens da gestão pública (GP)	Mensagens de cidadãos (C)	Mensagens de empresa (E)
Prestação de contas	81	58	21	2

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Foram incluídas nesta categoria as mensagens relativas à Gestão Compartilhada, tutoriais, matérias jornalísticas e avisos sobre o desenvolvimento das obras em torno da qual se organizou o grupo. Silva (2016) chama atenção para a complexidade das informações normalmente ofertadas pelo poder público nas interfaces digitais institucionais “tais informações são muitas vezes hiperespecializadas com alto teor técnico e requerem um elevado grau de especialidade e formação prévia para decodificá-las” (SILVA, 2016, p. 42).

As informações prestadas, somadas à presença de representantes da gestão pública para responder a questionamentos, simplifica a decodificação das informações e contribui para a transparência ativa, que segundo Amorin (2016) “trata da divulgação de informações de interesse geral e coletivo, sem qualquer solicitação prévia” (AMORIN, 2016, p. 18). Neste aspecto o projeto permite também o controle cognitivo das instituições democráticas pelos cidadãos e pelos representantes de empresas, que estão presentes nos grupos, posto que oferece aos cidadãos informações que permitem o aprofundamento nas questões de governo relacionadas às obras acompanhadas pelo grupo.

Para Mendonça (2018), os cidadãos atribuem baixa relevância ao monitoramento e vigilância sobre o poder público e existe descrédito nas instituições. O trecho 39 do GCCA exprime isso:

**Trecho 39**

*11/04/2019 07:15 – Agente da Prefeitura1: O povo também é fiscal, deveria ter exigido, para isso que esse grupo foi criado*

*11/04/2019 08:46 – Morador 1: (refere-se ao Agente da Prefeitura1), nós o povo elegemos vereadores e pagamos o salário deles para eles fazerem este*

*tipo de fiscalização. Irei passar na Câmara municipal e pedir a quem tiver lá uma vistoria*

*11/04/2019 08:51 - Agente da Prefeitura1: Morador 1, essa fiscalização é responsabilidade nossa, para isso que foi aprovada a lei da Gestão Compartilhada, todos do grupo são fiscais.*

*11/04/2019 08:53 – Morador 2: Morador 1, o vereador é representante direto, porta-voz do povo, mas temos essa ferramenta de estar podendo opinar, mostrar e receber respostas logo que de imediato, isso é exercer a cidadania.*

*11/04/2019 08:55 – Morador 1: Concordo Morador 2. Mas a cidadania não é obrigação. Já o trabalho de fiscalizar pelos vereadores é.*

*11/04/2019 08:56 - Morador2: Mas tem vereadores que não sabe nem o que lhe compete.*

*11/04/2019 08:56 – Morador1: Verdade*

*11/04/2019 08:58 – Agente da Prefeitura1: A lei da Gestão Compartilhada faz com que o cidadão fiscalize e opine no que é correto é melhor para o povo, isso é cidadania.*

*11/04/2019 08:59 – Morador1: Certo, concordo. Mas o cidadão nem sempre tem tempo. E paga para um vereador fazer.*

A crise política na qual o Brasil mergulhou nos últimos anos afeta a Gestão Compartilhada na medida em que seus reflexos repercutem nas discussões nos grupos de *WhatsApp*. A efetividade da fiscalização feita diretamente pela população suscita dúvida sobre a atuação dos vereadores, que possuem o papel institucional de fiscalizar. Coloca-se em dúvida o compartilhamento de responsabilidade da decisão política, que é fundamental para a participação democrática.

Faria (2012) argumenta que não há concorrência entre o papel do gestor público e do parlamentar com o do cidadão nos processos que incluem estes últimos como participantes diretos à execução orçamentária do Estado. Para Faria (2012, p. 26),

[...] em oposição à ideia de paulatina substituição do sistema de representação parlamentar pela participação mais direta da população nos processos decisórios do Estado, nos aliamos à vertente teórica que considera haver conciliação entre representação política e participação política, sendo este fator de fortalecimento da primeira.

O trecho 39 do GCCA, entre cidadão e representante do poder público remete também ao questionamento da democracia representativa (GOHN, 2019; TATAGIBA, GALVÃO, 2019; MENDONÇA, 2018) presente nos protestos de 2013 no Brasil.

Para um dos cidadãos que fez a declaração contida no trecho 39 do GCCA, reproduzido acima, a responsabilidade de fiscalizar deveria ser do parlamentar municipal. O fato traz à tona um debate sobre representação e legitimidade. Para

abordar esse tema Avritzer (2007) sugere a existência de uma nova forma de representação, que emergiu no Brasil democrático a partir do aumento da participação civil. Nela a representação se dá pela “afinidade ou identificação de um conjunto de indivíduos com a situação vivida por outros indivíduos, que legitima a advocacia” (AVRITZER, 2007, p. 457). Ela difere da eleitoral principalmente por não ser caracterizada pela autorização. Na representação por afinidade, segundo Avritzer (2007), a “pragmática da legitimação é diferente, na medida em que a legitimação se dá pela relação com o tema. É ela que gera a legitimidade e não o contrário, como na representação eleitoral”. (AVRITZER, 2007, p. 458). Assim, se relacionada com a participação por meio de conselhos a que se refere Avritzer (2007), a participação cidadã exercida no projeto Gestão Compartilhada gera *accountability* por parte do poder público e tende a ser revestida de legitimidade gerada pela afinidade entre o grupo criado para acompanhamento de uma obra pública.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Gestão Compartilhada é uma inovação democrática digital que consiste na utilização das mídias digitais como meio de comunicação para viabilizar trocas comunicativas intersubjetivas, possibilitando o aumento do controle cognitivo das instituições públicas pelos cidadãos, por meio do controle social, da *accountability* e da transparência e criando a possibilidade de gerar inteligência coletiva.

Ao analisar-se os dados referentes à participação da tabela 1, assim como trechos de diálogos como o trecho 66 do GEMP, constata-se que: se por um lado ocorre o fortalecimento da democracia participativa por meio da presença de pressupostos democráticos; por outro, a existência do segredo nas relações de Estado, em particular de representantes da iniciativa privada com aqueles do poder público, que procura excluir a participação dos cidadãos, é suficientemente arraigada para manter-se diante dos olhos da população, nesse ponto, a Gestão Compartilhada serve como mecanismo de transparência e dá visibilidade à essa relação privilegiada.

Assim, a maneira como se dá a presença e a baixa participação dos representantes das empresas nos grupos, em especial aquela explicitada na categoria

*qualidade e detalhes das obras*, onde E se nega a responder a C, parece ter como aspecto mais relevante o fato de dar transparência à relação, que tradicionalmente é invisível ao público em geral, entre empresa e poder público.

Conforme explicitado no trecho 39 do GCCA, há resistência por parte dos cidadãos para exercer a fiscalização e o controle social, papel atribuído aos representantes do poder público. Em trechos de diálogos da categoria *prestação de contas*, que pressupõe a troca de informações sobre a Gestão Compartilhada, observa-se que o paradoxo da participação cidadã contemporânea, no qual a contestação à democracia participativa (GOHN, 2019; TATAGIBA, GALVÃO, 2019; MENDONÇA, 2018) convive com o reforço de princípios democráticos, atinge também a Gestão Compartilhada. Nos grupos, assim como nos protestos observados na segunda década do século XXI, propósitos pró-democracia convivem com questionamentos à representação democrática. Ademais, a ideia da representação legitimada pela afinidade dos participantes (AVRITZER, 2007) em torno dos objetivos da Gestão Compartilhada parece contrapor-se à da representação eleitoral legitimada pela autorização.

Em diálogos da categoria *Agendas e reuniões presenciais* constata-se a importância da utilização da internet e da troca intersubjetiva pois, segundo a tabela 3, há equilíbrio no número de mensagens entre representantes da gestão pública e cidadãos. O intercâmbio de informações, sem intermediários, gera diálogos e respostas diretas do poder público aos cidadãos como agendamento de reuniões, visitas a locais de obras e realização de reparos, ou seja, repercute de forma positiva no bem-estar da comunidade.

A Gestão Compartilhada apresenta resultados efetivos de controle social, e de *accountability* por parte do poder público, o que confere legitimidade às demandas apresentadas pela população em seu âmbito. Parece correta a reflexão feita por Coleman (2017) sobre a importância do papel da comunicação intersubjetiva como forma de comunicação que contribui para a democracia. No caso da Gestão Compartilhada essa contribuição vem, entre outras, em forma da retirada de véus que ajudam a invisibilizar os negócios públicos e favorecer a corrupção.

## REFERÊNCIAS

- ALMADA, Maria P.; CARREIRO, Rodrigo (Coordenadores do Relatório). **Democracia digital no Brasil**: prospecção sobre o Poder Executivo Federal 2017. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital. Salvador: UFBA, 2018. 60 p.
- AMORIN, Rogelio Pegoretti C. **Uma Metodologia de Avaliação de Portais da Transparência**. Dissertação (Mestrado em Informática) - Centro Tecnológico, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **DADOS - Revista de Ciência Sociais**, v. 50, n. 3, p. 443- 464, 2007.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 1979.
- BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. São Paulo. Editora Unesp, 2015.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 18 jun. 2020.
- BRASIL. **[Lei de Acesso à Informação] Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 09 jul. 2021.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 9617/2018**. Institui a Gestão Compartilhada. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=0508F020F79459D6A0BFA20F8F7C9BDD.proposicoesWebExterno2?codteor=1641053&filena me=PL+9617/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0508F020F79459D6A0BFA20F8F7C9BDD.proposicoesWebExterno2?codteor=1641053&filena me=PL+9617/2018). Acesso em: 1º set. 2019.
- COLEMAN, S. **Can the Internet Strengthen Democracy?** Cambridge: Polity Press, 2017.

CONDE. **Lei Municipal Nº 0989/2018, de 24 de abril de 2018**. Institui a Gestão Compartilhada. Paraíba, 2018. Disponível em: <https://conde.pb.gov.br/portal/legislacao/leis-municipais/lei-no-09892018>. Acesso em: 1º set. 2019.

FARIA, Cristiano. **O Parlamento aberto na era da internet**: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? Brasília, DF: Edições Câmara, 2012. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7867>. Acesso em: 18 jun. 2020.

FREITAS, Christiana Soares de; CAPIBERIBE, Camila Luciana; MONTENEGRO, Luísa. Governança tecnopolítica: biopoder e democracia em tempos de pandemia. **NAU Social**, Salvador, v. 11, n. 20, p. 191-201, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.9771/ns.v11i20.36637>. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/36637>. Acesso em: 18 jun. 2020.

GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no brasil**: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013. Petrópolis-RJ: 2019. *E-book*.

INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO – ITS Rio. **Poder computacional**: Automação no uso do WhatsApp nas eleições estudo sobre o uso de ferramentas de automação para o impulsionamento digital de campanhas políticas nas eleições brasileiras de 2018. Rio de Janeiro: ITS, 2018. Disponível em <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2018/10/Poder-Computacional-Relatorio-Whatsapp-Eleicoes-ITS.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2021.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Dimensões democráticas nas jornadas de junho: reflexões sobre a compreensão de democracia entre manifestantes de 2013. **Revista Brasileira de Ciência Sociais**, v. 33, n. 98, p. 1- 24, 2018.

NÚCLEO DA INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (NIC.br). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação**: Pesquisa TIC Domicílios, ano 2019. São Paulo: NIC.br, 2020. Disponível em: <https://www.cetic.br/pt/tics/domicilios/2019/domicilios/A4/>. Acesso em: 18 maio 2021.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle Social**: Reformando a administração para a sociedade. In: PRÊMIO SERZEDELLO CORRÊA 2001: Monografias Vencedoras. Brasília: TCU – Instituto Serzedello Corrêa, 2002. p. 21-74.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Transparência digital em instituições democráticas: horizontes, limites e barreiras. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGEIRAS, Fernando (org.). **Democracia digital**: publicidade, instituições e confronto político. Belo Horizonte: EdUFMG, 2016. p. 27-54.

SOUZA, Zilma B. Perspectivas territoriais na produção da ação pública entre sociedade e estado. **NAU Social**, Salvador, v. 9, n. 17, p. 24-32, 2018.

TATAGIBA, Luciana; GALVÃO, Andréa. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 63-96, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-0191201925163>. Acesso em: 19 jun. 2020

TUFTE, Thomas. O renascimento da Comunicação para a transformação social: redefinindo a disciplina e a prática depois da ‘Primavera Árabe’. **INTERCOM – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 61-90, jul./dez. 2013.

---

#### SOBRE A AUTORA

##### **Camila Luciana Góes Capiberibe**

Graduação em Direito pela PUC-Campinas, Pós-graduação em Estudos da Comunicação pela Universidade Concordia de Montreal-CA (2000). Mestre em Comunicação na linha Poder e Processos Comunicacionais pela Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Planejamento e Estratégia em Comunicação. Atuação profissional voltada para a área de Gestão em Comunicação.

**Currículo Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/1873353117408791>

**E-mail:** [luciana.capiberibe@gmail.com](mailto:luciana.capiberibe@gmail.com)

#### COMO CITAR ESTE ARTIGO

CAPIBERIBE, Camila Luciana Góes. Participação cidadã, segredo e democracia na gestão compartilhada: uma experiência de inovação democrática digital. **Passagens**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v. 14, p. 1-22, 2023. DOI: 10.36517/psg.v14i0.80588.

**RECEBIDO EM:** 03/05/2022

**ACEITO EM:** 05/01/2023

**PUBLICADO EM:** 15/04/2023



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional