



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MOISÉS MARK PORCINIO DA SILVA

ECONOMIA COLABORATIVA ENQUANTO MODELO DA NOVA GESTÃO
PÚBLICA

MOSSORÓ
2018

MOISÉS MARK PORCINIO DA SILVA

ECONOMIA COLABORATIVA ENQUANTO MODELO DA NOVA GESTÃO
PÚBLICA

Dissertação de mestrado profissional apresentada
ao Programa de Mestrado Profissional em
Administração Pública – PROFIAP como requisito
parcial à obtenção do título de Mestre em
Administração Pública.

Linha de Pesquisa: Transformação e Inovação
Organizacional

Orientador: Fernando Porfírio Soares de Oliveira,
Prof. Dr.

MOSSORÓ
2018

©Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

S586e Silva, Moisés Mark Porcinio da.

Economia colaborativa enquanto modelo da Nova Gestão Pública / Moisés Mark Porcinio da Silva. - 2018.

89 f. : il.

Orientador: Fernando Porfírio Soares de Oliveira.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em Mestrado Profissional em Administração Pública, 2018.

1. Economia Colaborativa. 2. Governança. 3. Capacidades Institucionais. 4. Cooperativismo. 5. Serviços Públicos. I. Oliveira, Fernando Porfírio Soares de, orient. II. Título.

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

MOISÉS MARK PORCINIO DA SILVA

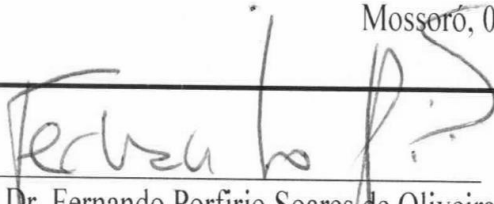
**ECONOMIA COLABORATIVA ENQUANTO MODELO DA NOVA GESTÃO
PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal Rural do Semi-Árido como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

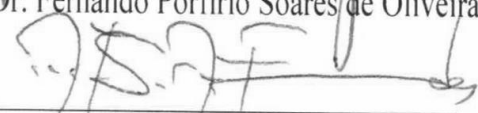
Linha de Pesquisa: Transformação e Inovação Organizacional

BANCA EXAMINADORA

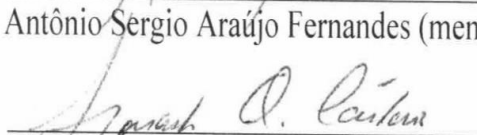
Mossoró, 03 de setembro de 2018



Prof. Dr. Fernando Porfirio Soares de Oliveira



Prof. Dr. Antônio Sergio Araújo Fernandes (membro externo)



Prof. Dr. Leonardo Querido Cardenas (membro externo)



Prof. Dr. Miguel Eduardo Moreno Anez

3. Espera no Senhor e faz o bem; habitarás a terra em plena segurança. 4. Põe tuas delícias no Senhor, e os desejos do teu coração ele atenderá. 5. Confia ao Senhor a tua sorte, espera nele, e ele agirá. 6. Como a luz, fará brilhar a tua justiça; e como o sol do meio-dia, o teu direito. 7. Em silêncio, abandona-te ao Senhor, põe tua esperança nele. Não invejes o que prospera em suas empresas, e leva a bom termo seus maus desígnios.

Salmos 36, 3-7

AGRADECIMENTOS

Essa caminhada não foi simples. Adentrar ao mundo da pós-graduação já em um curso *stricto sensu* fez com que o esforço e a dedicação tivessem que ser redobrados. Por isso, o primeiro agradecimento é feito a Deus, Senhor de tudo e de todos, que me deu forças e saúde para seguir sempre em frente.

Depois, a maior razão para entrar nesse projeto foi, a partir dele, conseguir proporcionar uma vida melhor para minhas filhas, verdadeiro sentido da minha existência. Então, agradeço por tudo que Ana Luiza e Mariana representam para mim, e as amo com todo o meu coração.

Agradeço ao Professor Doutor Fernando Porfírio Soares de Oliveira por acreditar em meu potencial e aceitar ser meu orientador nessa difícil etapa da minha vida acadêmica. Sua paciência foi essencial para me guiar todas as vezes em que não correspondi às expectativas, e sua confiança no sucesso desse projeto me incentivaram a nunca desistir.

Agradeço também aos Professores Doutores Antônio Sérgio, Miguel Moreno e Leonardo Querido pelas críticas construtivas e atenção na leitura e correção do meu trabalho. Sua participação nesse processo tende a elevar exponencialmente a qualidade desta dissertação.

Ao colega de trabalho e amigo para a vida que muito me ajudou com suas considerações nos artigos e nesta dissertação. Muito obrigado, Renato.

Por fim, agradeço a todos que construíram e constroem o PROFIAP-UFERSA. Várias foram as dificuldades, mas o empenho e dedicação de cada um, especialmente do prof. Fernando Porfírio, fizeram a diferença.

RESUMO

Desafios contemporâneos têm sido impostos à gestão pública reivindicando a busca de soluções inovadoras e permanentes na prestação de serviços aos cidadãos. A economia colaborativa, impulsionada pelo fenômeno da globalização, pode possibilitar uma nova abordagem dentro do paradigma do novo gerencialismo no setor público? Essa questão se torna relevante na medida em que se observam limitações na gestão dos serviços públicos municipais. Para tanto, esta dissertação teve como objetivo central analisar se a gestão colaborativa do serviço público pode aprimorar a governança e as capacidades institucionais municipais. A abordagem metodológica teve caráter qualitativo exploratório descritivo. Foram realizadas entrevistas com gestores públicos atuais de cinco municípios do semiárido nordestino e com o presidente da FEMURN, e os dados coletados foram tratados utilizando a técnica análise de conteúdo. Os resultados observados confirmam as limitações gerenciais na gestão dos serviços municipais, bem como indica que a gestão colaborativa do serviço público pode trazer uma perspectiva positiva a partir da efetiva e direta atuação do cidadão. Contudo, o interesse por parte dos gestores públicos e a vontade em desenvolver mecanismos efetivos de incentivo à colaboração se apresenta ainda arraigada à herança pública e cria obstáculos à inovação colaborativa gerencial dos serviços públicos. Além disso, a falta de interesse dos cidadãos em colaborar com a esfera pública é citada como a principal barreira para esse modelo gerencial colaborativo público.

Palavras-chave: Economia Colaborativa; Governança; Capacidades Institucionais; Cooperativismo; Serviços Públicos.

ABSTRACT

Public management have been facing contemporary challenges that leads to a search for innovative and permanent solutions in the provision of services to citizens. Can collaborative economics, driven by the phenomenon of globalization, make possible a new approach within the paradigm of new managerialism in the public sector? This issue becomes mora relevant as limitations are observed in the management of municipal public services. Moreover, society has increasingly been confronted with the neglect and misuse of public resources by managers. Thus, this dissertation had as its central objective to analyze if the collaborative management of the public service can improve the governance and the municipal institutional capacities. The methodological approach was qualitative exploratory descriptive. Interviews were conducted with current public managers from five municipalities in the northeastern semi-arid region and with the president of FEMURN, and the data collected were treated using the content analysis technique. The observed results confirm the managerial limitations in the management of the municipal services, as well as indicates that the collaborative management of the public service can bring a positive perspective from the effective and direct action of the citizen. However, the interest of public managers and the willingness to develop effective mechanisms to encourage collaboration is still rooted in public inheritance and creates obstacles to the collaborative management innovation of public services. The lack of interest of citizens in collaborating in the public sphere is cited as the main barrier to this the public collaborative management model.

Keywords: Collaborative Economics; Governance; Institutional Capacities; Cooperativism; Public Services.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo conceitual da pesquisa.....	17
Figura 2 - Programas do CIGA disponíveis para os consorciados	21
Figura 3 - Módulos disponíveis no e-Cidade	43

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dados dos municípios escolhidos	49
Quadro 2 - Relação dos entrevistados da pesquisa	50
Quadro 3 - Modelo VRIO: valor, raridade, imitabilidade e organização dos recursos.....	51
Quadro 4 - Modelo VRIO adaptado para a pesquisa	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIGA	Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal
FECAM	Federação Catarinense de Municípios
FEMURN	Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
VBR	Visão Baseada em Recursos
VRIO	Valor, Raridade, Imitabilidade e Organização

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Problema de pesquisa	13
1.2 Relevância e justificativa da pesquisa	15
2 OBJETIVOS	19
2.1 Objetivo Geral.....	19
2.2 Objetivos Específicos	19
3 REFERENCIAL TEÓRICO	20
3.1 Economia Colaborativa	23
3.1.1 Economia colaborativa: comparações e definição	24
3.1.2 Modelos de economia colaborativa.....	27
3.1.3 Avanços para a gestão pública: a questão da governança.....	31
3.2 Capacidades Institucionais.....	36
3.2.1 Capacidades institucionais municipais.....	39
3.2.2 Sistemas de informação como aprimoramento das capacidades institucionais municipais	42
3.2.3 Adesão Tecnológica: realidade dos municípios brasileiros	44
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	47
4.1 Caracterização da pesquisa.....	47
4.2 Objeto de estudo e sujeitos da pesquisa	48
4.3 Modelo VRIO	51
4.3.1 Adaptação do modelo VRIO para o estudo.....	52
4.4 Técnica de análise	53
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	55
5.1 Abordagem tradicional herdada do gerencialismo público municipal.....	55
5.1.1 Recursos tecnológicos.....	55

5.1.2 Recursos humanos.....	58
5.2 Gestão colaborativa dos serviços públicos municipais	62
5.2.1 Recursos tecnológicos	63
5.2.2 Recursos humanos.....	66
5.3 FEMURN: macrovisão gerencial municipal	69
5.4 Outros aspectos relevantes da pesquisa	70
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
REFERÊNCIAS	77
APÊNDICE - ROTEIRO DE ENTREVISTA	87

1 INTRODUÇÃO

No âmbito mundial, a administração pública tem sido desafiada a encontrar soluções duradouras, inovadoras, eficientes e menos onerosas na prestação de serviços aos cidadãos. A pressão de uma sociedade cada vez mais engajada em monitorar, fiscalizar e avaliar tais serviços impulsiona a busca por novos modelos gerenciais públicos capazes de otimizar sua gestão.

Para exemplificar os impactos do engajamento da sociedade na gestão dos serviços públicos, verifica-se o que a mídia internacional tem chamado de BREXIT. A partir de uma análise sobre a conjuntura global e as decisões impostas pela União Europeia aos seus países membros, os cidadãos britânicos decidiram, em um referendo, pela saída do bloco. Stillman II (2017) destaca tal situação como o reflexo de um povo que almeja se afastar de decisões externas, as quais têm impacto direto nos serviços prestados aos cidadãos e representam interesses diversos e distantes da realidade local.

Nessa seara, Gonçalves (2005), Milagres, Silva e Rezende (2016), Cordeiro Neto, Andrade e Marinheiro (2017), entre outros pesquisadores, apontam para um processo de mutação das relações Estado-sociedade, destacando o poder da globalização. O crescente fluxo de informação, o rápido desenvolvimento tecnológico e a consequente ampliação das possibilidades de comunicação, têm contribuído para a redefinição de diversos paradigmas gerencias de governança. Tal cenário ultrapassa o pensamento filosófico e econômico, abrangendo praticamente todos os aspectos da vida de forma integrada. É um processo de conexão, complexidade e interdependência da sociedade (RUTOVIC, 2017).

A globalização, então, tem permitido ampliar a percepção das limitações e fragilidades na gestão estatal, incapaz de isoladamente resolver os complexos problemas vividos pela sociedade contemporânea, oportunizando a discussão acerca de novas formas de integração, articulação e cooperação entre os atores que participam do processo de prestação de serviços públicos em todos os níveis.

Isto posto, pode-se dizer que o mundo tem experimentado um incentivo a mudanças em prol de uma gestão pública mais eficiente e responsiva aos seus cidadãos. Esse processo também tem sido percebido no Brasil, ao analisar o atual momento de instabilidade política e econômica do país, com a União precisando administrar um orçamento deficitário e diante de

vários crimes contra o erário público envolvendo políticos, gerando desconfiança da população em relação à capacidade administrativa dos entes federativos. Diniz (1996) já destacava que a ineficiência estatal tem consequências perversas para uma sociedade como a brasileira, marcada por elevados níveis de desigualdade social e amplos vazios institucionais públicos.

Essa percepção ganha corpo na medida em que a presença e significância dos municípios brasileiros vêm se intensificando na esfera nacional, a partir da descentralização da gestão estimulada pela Constituição Federal de 1988 e da crescente demanda por soluções para o desenvolvimento local, requerendo um olhar mais crítico para tal área do gerencialismo público, em especial a governança desses serviços.

1.1 Problema de pesquisa

Diante do exposto, observa-se a necessidade de soluções inovadoras para a gestão pública municipal, destacando que tais iniciativas precisam estar centradas em atender à população nos seus mais variados anseios, e ao mesmo tempo otimizar o uso de recursos públicos, face sua crescente escassez. Nesse sentido, Waugh Jr. (1994) observa que os governos municipais são mais apropriados para formular políticas e implementar ações devido ao seu papel único na governança. O autor, contudo, faz ressalva à necessidade de se investigar a maneira pela qual são ofertados os serviços públicos, destacando que os municípios são os mais adaptáveis a novas demandas. As informações municipais sobre as diversas características da população e sobre a natureza dos problemas específicos permitem vantagens comparativas consideráveis, como um olhar mais racional sobre os recursos e tecnologia de uma ação administrativa, bem como propor novas formas de gestão de políticas públicas.

Assim sendo, é possível perceber que os municípios que conseguirem aprimorar a capacidade institucional de gestão de seus recursos e a governança dos serviços públicos estarão mais próximos de alcançar êxito na promoção do bem estar dos seus cidadãos. Além disso, maximizar a publicização dos atos administrativos proporcionará aos gestores municipais maior compromisso com a adoção de políticas públicas, no sentido de promoverem uma diminuição de desigualdades.

Considerando as capacidades institucionais como as possibilidades de um ente federativo em formular e implementar suas políticas públicas com eficiência, atendendo as necessidades da sociedade e otimizando o emprego dos recursos disponíveis (BICHIR, 2016; FERNANDES, 2016; PIRES e GOMIDE, 2015; MONTEIRO NETO, VERGOLINO e SANTOS, 2015; BOJÓRQUEZ CARRILLO, MANZANO LORÍA e UC HEREDIA, 2015; GARCÍA, 2015), é possível perceber que quanto maiores as capacidades institucionais, maiores as chances de sucesso para a gestão. Nesse cenário, alguns estudos têm destacado a necessidade de inclusão efetiva do cidadão nas decisões administrativas, reforçando que esse fato é capaz de propiciar a excelência na prestação dos serviços públicos (ANTUNES e BARRETO, 2016; CELSO, SILVA e COELHO, 2012; ARAÚJO, 2010; TEODÓSIO, 2010; OLIVEIRA, 2009).

No entanto, a real inclusão do cidadão enquanto colaborador da gestão depende da existência de mecanismos que facilitem essa interação. Como a Constituição Federal de 1988 já permite que os cidadãos estejam incluídos indiretamente nas decisões municipais, a partir de iniciativas como conselhos municipais, orçamentos participativos e redes de movimentos sociais, é necessário propor instrumentos inovadores capazes de efetivar a operação e/ou cooperação desse direito. Aliás, não é apenas um direito do cidadão, mas também um dever, na medida em que o cidadão é corresponsável pela coisa pública (ARAÚJO, 2010; TEODÓSIO, 2010).

Contribuindo nessa abordagem, estudos apontam que as soluções administrativas para a gestão municipal devem se pautar em iniciativas inovadoras e voltadas para a atuação dos cidadãos em colaboração com as instituições públicas (AZAD e WILSON, 1994; LEE, HWANG e CHOI, 2012; SOUSA et al., 2015; SILVESTRE, CATARINO e ARAÚJO, 2016; HENNALA e MELKAS, 2016; BERTOT, ESTEVEZ e JANOWSKI, 2016; SHERGOLD, 2017; SKÅLEN et al., 2018). Investir em plataformas gerenciais próprias pode ser o início de uma mudança positiva na gestão local, ampliando a eficiência dos serviços prestados e gerando capacidade institucional a partir da construção de conhecimentos e experiências.

Todavia, o acesso à tecnologia não garante a democratização das decisões locais nem o incentivo à integração entre cidadão e prefeitura. Para promover a inclusão cidadã efetiva na gestão municipal, entende-se como um dos caminhos a utilização dos princípios da economia colaborativa. Se destacando como um modelo econômico inovador (DIAZ-FONCEA, SERVÓS e GARRIDO, 2016; DURÁN-SÁNCHEZ et al., 2016; GONZÁLEZ, 2015;

MÉNDEZ PICAZO e CASTAÑO MARTÍNEZ, 2016; PIÑERO et al., 2017; RODRÍGUEZ-ANTÓN et al., 2016), a economia colaborativa expande a noção de consumo colaborativo, permitindo a formação de redes de interação capazes de promover a governança e a eficiência ao envolver diversos atores sociais ao mesmo tempo através da coprodução (ANTÓN ANTÓN e BILBAO ESTRADA, 2016).

A economia colaborativa tem sido classificada como um sistema econômico disruptivo por se aproveitar das novas tecnologias para causar transformações nos modelos de transação, minimizando custos e ampliando as vantagens competitivas. Para Matos e Ipiranga (2018), o processo de disrupção envolve três dimensões principais: um capacitador tecnológico (tecnologia sofisticada capaz de simplificar processos); inovação do modelo de gestão (usuários dispendo de soluções mais acessíveis e práticas); e sistema de valor comercial (uma cadeia de valor distinta no cenário vigente). Ou seja, pode-se construir uma nova ordem econômica e colaborativa para o gerenciamento dos serviços públicos.

Esse pensamento já encontra nuances positivas na literatura, onde alguns pesquisadores observam que fenômeno da “colaboração” também tem se expandido para a esfera pública, destacando possibilidades de interação entre os atores sociais e a administração pública, especialmente as prefeituras (CAÑIGUERAL, 2016; ALFONSO SÁNCHEZ, 2016).

1.2 Relevância e justificativa da pesquisa

Em um contexto de cidades cada vez mais interconectadas, é preciso focar em dois eixos principais: o gerenciamento apropriado de recursos, para atrair os diversos atores locais a colaborar nesse processo; e a criação de um ambiente propício à interação desses atores, que permita reformular a dinâmica cooperativa de gestão local. Para isso, é primordial o investimento em tecnologias de informação e comunicação (TIC's), conforme destacam Celso, Silva e Coelho (2012). Os autores afirmam, a partir de estudos do Banco Mundial sobre a utilização das TIC's, internet e computação móvel, que essas ferramentas podem modificar a relação entre cidadão, empresa e governo, trazendo benefícios no âmbito social, político e econômico.

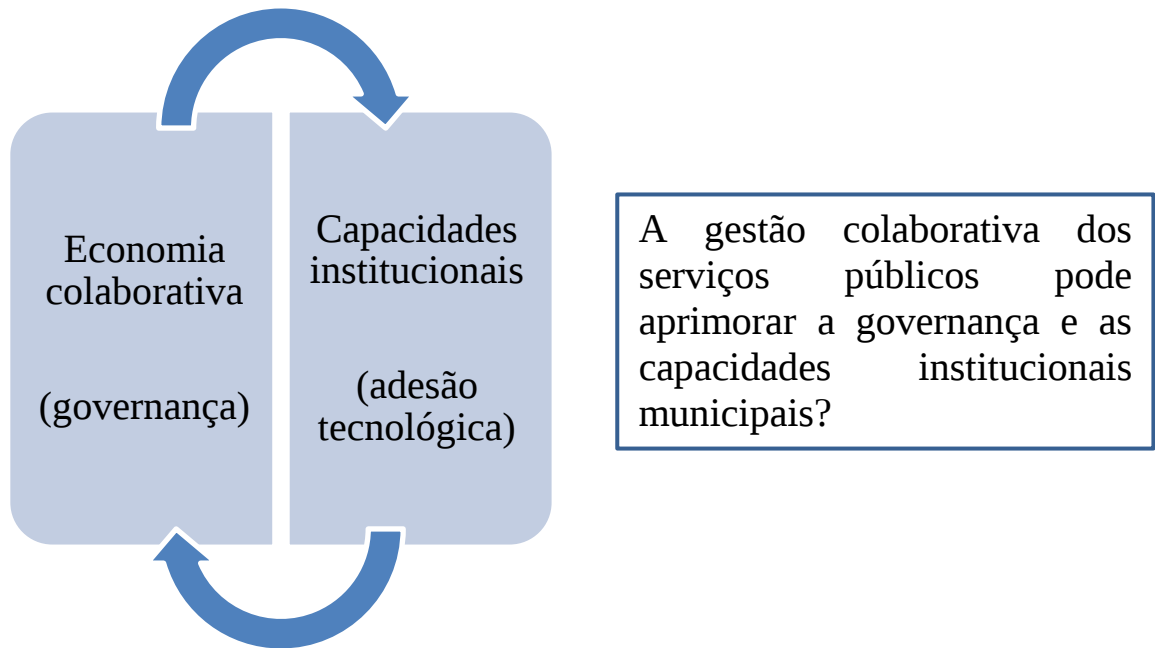
No livro *O Futuro das Cidades*, Mendes (2014) reforça a importância da tecnologia para o que chama de economia da inovação. Apoiado nos estudos de Schumpeter (1942), afirma que tal economia estaria baseada na entrada de produtos e serviços inovadores no mercado, induzindo o crescimento da atividade econômica e ampliando as possibilidades de emprego, além de oferecer mais opções para impulsionar a eficiência da gestão. Porém, o autor ressalta os desafios que essa tendência de inovação apresenta para as cidades, destacando a necessidade de constante investimento em plataformas de pesquisa e desenvolvimento, e de oferecer conectividade digital a todos que se proponham a colaborar.

O apoio das TIC's, desse modo, pode permitir a transformação da vida e do trabalho no âmbito local, explorando os recursos de forma inovadora. As possibilidades gerenciais proporcionadas pelas TIC's podem implementar novos canais de comunicação entre os atores sociais, ampliando a eficiência, a transparência e o acesso a informações, resultando em melhores escolhas e decisões para a administração. Essa perspectiva permite que governos, iniciativa privada, organizações não governamentais, academia e cidadãos estejam integrados em prol de toda a coletividade (WEISS, BERNARDES e CONSONI, 2015).

Portanto, é preciso aproveitar esse momento de indução à inovação para buscar maneiras de otimizar os serviços públicos municipais, aumentando a eficiência e fazendo uso racional dos recursos disponíveis. Para tanto, considera-se necessária uma reorganização da estrutura de prestação de serviços, incentivando a colaboração dos cidadãos e mediadas por uma plataforma digital interativa colaborativa. Esse processo deve incluir uma colaboração tri-setorial, envolvendo administração pública, iniciativa privada e cidadãos na construção da economia colaborativa enquanto paradigma da nova gestão pública.

Nessa perspectiva, a figura a seguir evidencia o sentido traçado por essa pesquisa, com o intuito de tornar mais clara sua dinâmica.

Figura 1 - Modelo conceitual da pesquisa



Fonte: elaborado pelo autor, 2018.

Para justificar esta pesquisa, observa-se a significativa presença dos municípios no cenário nacional a partir da descentralização da gestão e da crescente demanda por soluções para o desenvolvimento local. Além disso, entende-se que a pesquisa esteja amparada por três aspectos principais. No primeiro ponto, as contribuições teórico-acadêmicas surgem da possibilidade de se desenvolver um conceito inovador, que auxilie a construção de uma gestão pública responsiva para os municípios brasileiros. A inserção do cidadão como colaborador efetivo, atuando numa ação coletiva ou coprodutiva na prestação do serviço público, pode aprimorar a governança.

Também podem ser destacadas as contribuições econômicas deste estudo, tendo em vista a possibilidade de desenvolver uma ferramenta gerencial capaz de aprimorar (ou até mesmo criar) capacidades institucionais nos municípios brasileiros. Ao utilizar uma ferramenta desenvolvida especificamente para suas necessidades administrativas, o município poderia eliminar (ou pelo menos minimizar) a dependência de assessorias e serviços externos. E não só os custos com serviços externos poderiam ser atenuados, mas também alguns serviços internos poderiam ser reduzidos com o uso de uma ferramenta colaborativa. Num alto nível de inserção e colaboração, cada cidadão se torna corresponsável pelo controle e fiscalização dos serviços prestados, indicando de forma direta as áreas menos eficientes.

Por fim, destaca-se que a pesquisa surgiu de uma inquietação individual com o panorama verificado na gestão dos municípios brasileiros, onde a maioria tem sua realidade afetada pelos limitados recursos, e, ainda assim, se observam diversos casos de desvios de verbas públicas. Não há, contudo, a busca por uma fórmula “mágica” que permita aos municípios se desenvolverem “da noite para o dia”. O que se pretende com essa pesquisa é contribuir para que a gestão pública brasileira, especificamente no âmbito municipal, disponha de mecanismos gerenciais inovadores e eficientes para administrar seus recursos. Além disso, inserindo o cidadão nesse contexto, entende-se que haja uma reafirmação dos seus direitos e deveres; ou seja, a proposta gerencial colaborativa visa ratificar a democracia e a cidadania no contexto brasileiro.

Nesse sentido, é preciso investigar a abordagem tradicional do gerencialismo público municipal bem como analisar a viabilidade de uma gestão colaborativa dos serviços públicos municipais, considerando as possíveis vantagens e observando as possíveis barreiras a esse novo modelo administrativo. Para tanto, apresenta-se o seguinte questionamento: **a gestão colaborativa dos serviços públicos pode aprimorar a governança e as capacidades institucionais municipais?**

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo Geral

Analisar se a gestão colaborativa do serviço público pode aprimorar a governança e as capacidades institucionais municipais.

2.2 Objetivos Específicos

- Identificar as principais características da abordagem tradicional herdada do gerencialismo público municipal;
- Verificar a percepção dos gestores públicos municipais quanto à gestão colaborativa dos serviços públicos.

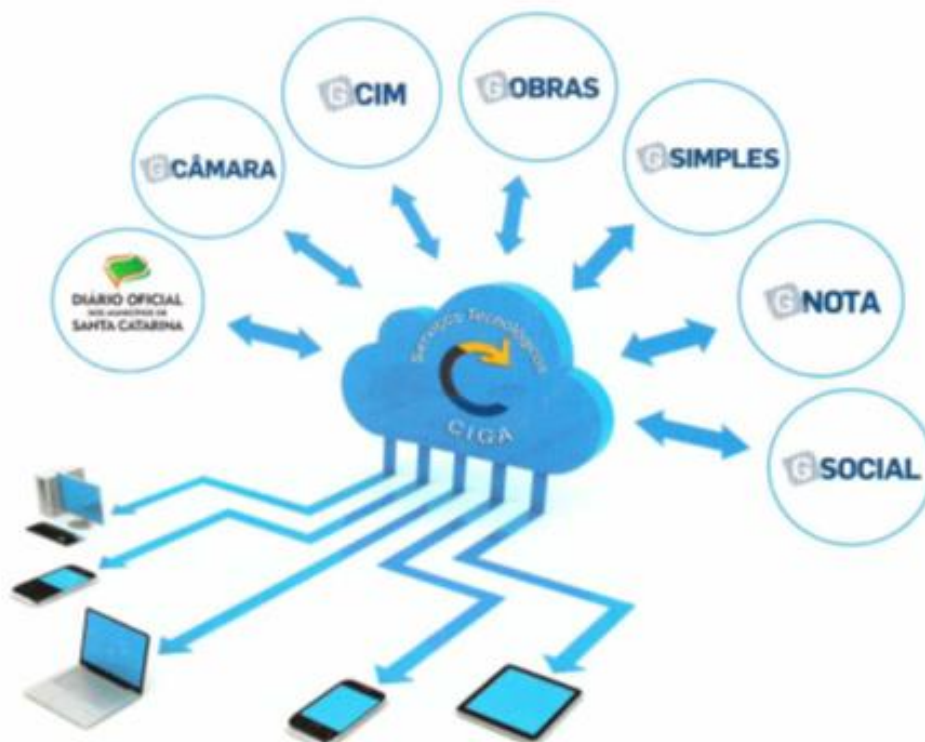
3 REFERENCIAL TEÓRICO

Esse corpo textual destaca a importância de se construírem soluções para a gestão municipal, tendo em vista os diversos problemas e desafios a serem superados, sejam eles políticos, administrativos ou financeiros. Nessa busca por opções eficazes em promover o desenvolvimento municipal, alguns autores têm destacado as vantagens do consórcio público. É um modelo administrativo-gerencial baseado na associação voluntária entre entes governamentais, proporcionando alternativas para viabilizar serviços públicos de maior qualidade e a custos menores, além de estimular o caráter participativo da gestão (MATOS e DIAS, 2012; ANGNES et al., 2013; MACHADO e ANDRADE, 2014).

Para demonstrar a magnitude que as soluções consorciadas podem alcançar, cita-se o caso do Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal – CIGA. É um consórcio público fundado pela Federação Catarinense de Municípios – FECAM, em 2007, com a intenção de aprimorar a gestão pública usando a tecnologia da informação. Inicialmente desenvolvido para atender aos municípios de Santa Catarina agrupando-os em uma plataforma digital capaz de permitir ações coletivas para economizar custos, ampliar a transparência e melhorar a arrecadação, atualmente o CIGA conta com mais de 300 consorciados, inclusive de outros estados, como Bahia, Espírito Santo, São Paulo, Paraná, e Rio Grande do Sul.

Sua estrutura apresenta diversas ferramentas tecnológicas privadas para otimizar a administração da cidade, como módulos para gerenciar serviços contábeis, de obras, licitações e até áreas sociais, conforme o exemplo a seguir pode ilustrar. Além disso, no *Relatório de Atividades e Prestação de Contas 2016 / Plano de Trabalho e Proposta Orçamentária 2017* consta que, com a ferramenta “Diário Oficial dos Municípios” foi estimada uma economia de 67 milhões de reais para o conjunto dos municípios no ano de 2016, demonstrando como a plataforma pode promover um uso mais racional dos recursos públicos.

Figura 2 - Programas do CIGA disponíveis para os consorciados



Fonte: Relatório de Atividades e Prestação de Contas 2016 / Plano de Trabalho e Proposta Orçamentária 2017¹.

Porém, nos modelos consorciados a gestão local permanece centralizada e sem viabilizar espaços para uma atuação efetiva do cidadão na fiscalização e avaliação dos serviços prestados. Além disso, Machado e Andrade (2014, p. 716) destacam que “a incerteza quanto [...] à oportunidade do beneficiamento para os associados poderia dificultar a conclusão de barganhas na definição das regras de compartilhamento dos custos”. Encontrar uma função equalizadora entre os benefícios e custos de um consórcio para os entes envolvidos se mostra um processo complexo devido à assimetria de interesses dos associados.

Tal perspectiva vai de encontro ao que a literatura recente tem apresentado como tendência para a administração dos municípios, pois é na integração cada vez maior do cidadão com a gestão municipal que residem a governança e as melhores soluções para otimizar os resultados na prestação dos serviços públicos (ANTUNES e BARRETO, 2016; REIS e VENÂNCIO, 2016; GARCÍA, 2015; CELSO, SILVA e COELHO, 2012).

Assim, considerando o cidadão como detentor do conhecimento capaz de melhorar o desempenho administrativo e democratizar os processos decisórios locais, é preciso construir

¹ Disponível em: <https://ciga.sc.gov.br/wp-content/uploads/2017/01/Relatorio-CIGA-2016-Plano-de-Trabalho-2017.pdf>. Acesso em 09 de outubro de 2017.

ferramentas que propiciem sua colaboração em prol de uma efetiva prestação de serviços públicos municipais. Se as relações entre administração pública e iniciativa privada são necessárias para o desenvolvimento municipal, parcerias tri-setoriais (Estado, iniciativa privada e cidadãos) se mostram como uma expressão de maturidade democrática e uma possibilidade de otimização da gestão. Porém, a literatura não apresenta ações construídas sob essa perspectiva da colaboração.

Cidades como Campinas-SP² e Passo Fundo-RS³ até apresentaram tímidas iniciativas tecnológicas com o intuito de aproximar a população da gestão local. Contudo, tais iniciativas estão baseadas em ferramentas administrativas voltadas aos setores empresariais, limitando o potencial de alcance das informações repassadas pelos cidadãos e podendo se submeter a interesses financeiros e oportunistas, além de refletir a ausência de ferramentas tecnológicas gerenciais próprias nos municípios brasileiros. Soma-se a isso o fato de que, em geral, soluções que incentivam a democratização das decisões resultam em fragmentação do poder, contribuindo para gerar entraves à aceitação da forma colaborativa de gestão.

Além disso, o fato de municípios utilizarem plataformas gerenciais privadas em suas rotinas gera custos adicionais com serviços de assessoria externa. Sistemas para gestão contábil, fiscal, de recursos humanos, de obras, e todas as outras áreas de atuação da administração pública, muitas vezes são alugados e impossibilitam o aprimoramento da capacidade institucional de gestão desses municípios. Percebe-se, então, que a possibilidade de adesão tecnológica mesmo para o uso de sistemas gerenciais tradicionais é bastante limitada no caso dos municípios brasileiros. Tal fato se apresenta como uma barreira ao desenvolvimento econômico e social, tendo em vista o aumento da competitividade por recursos, imposto pela globalização (GOMES et al., 2009; PEREIRA et al., 2016) e pelas transformações organizacionais incentivadas pela inovação tecnológica (LÍPPEZ-DE CASTRO e GARCÍA ALONSO, 2016).

Portanto, para apresentar uma solução possivelmente mais eficaz de prestação de serviços públicos municipais é preciso, antes, definir marcos conceituais capazes de guiar essa construção teórica. Para tanto, esta parte da pesquisa está dividida em duas seções principais, a saber: primeiro, os conceitos relacionados à economia colaborativa, considerando seus

² Disponível em: http://correio.rac.com.br/conteudo/2015/06/capa/campinas_e_rmc/290988-prefeitura-lanca-aplicativo-para-receber-reclamacoes.html. Acesso em 27 de maio de 2018.

³ Disponível em: <http://www.onacional.com.br/geral/cidade/79539/prefeitura+lanca+programa+para+populacao+avaliar+servicos+publicos>. Acesso em 27 de maio de 2018.

benefícios para a gestão pública, como a ampliação da governança dos serviços públicos; segundo, a perspectiva das capacidades institucionais, com enfoque para a capacidade de adesão tecnológica dos municípios.

3.1 Economia Colaborativa

A economia colaborativa apresenta aspectos transformadores que balizam os pressupostos da abordagem da pesquisa. Nos modelos econômicos tradicionais se observam processos de competição e exclusividade, agentes com papéis rígidos, interações unilaterais e transações profissionais padronizadas. Já a economia colaborativa se baseia em processos de colaboração e interconexão entre os agentes com papéis adaptáveis, interações multilaterais, transações customizadas e criação de novas interações interpessoais e interorganizacionais.

No início do século, o termo “economia colaborativa” sequer existia, embora o conceito apresentado se aproxime do cooperativismo inglês do século XVIII, o qual pretendia constituir uma alternativa política e econômica ao capitalismo, reprogramando a lógica clássica econômica e concedendo ao trabalhador a possibilidade de coprodução e a participação nos resultados de seu próprio desempenho. Reformadores sociais, socialistas utópicos ou socialistas cristãos como Robert Owen e Charles Fourier criaram cooperativas de produção. Louis Blanc fundou o que chamou de “oficinas sociais”, ao agrupar artífices do mesmo ofício. Destacam-se, como teóricos de cooperativismo, Beatrice Potter Webb, Luigi Luzzatti e Charles Gide, que chegou a propor a “república cooperativa”. Todos eles fundamentam o que hoje pode se entender como economia colaborativa, contextualizando uma gestão mais democrática (DUARTE et al., 2016; PILETTI, BORGES e BARROS, 2015; PRADO et al., 2014).

Nos dias atuais a economia colaborativa vem sendo abordada de forma genérica, gerando equívocos e havendo confusão com expressões similares como economia social, comunhão, solidária ou economia do compartilhamento. Contudo, é consenso entre aqueles que se propõem a estudar esse modelo econômico que suas premissas remontam às pesquisas de Rachel Botsman e Roo Rogers, cujos resultados culminaram no livro *What's Mine is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*, lançado em 2010. Nele, os autores apresentam o conceito contemporâneo de consumo colaborativo, definindo como uma

reinvenção dos comportamentos tradicionais de mercado (alugar, emprestar, trocar, compartilhar, doar), através da tecnologia, que assumem formas e escalas inimagináveis antes do advento e da propagação da internet.

A noção de consumo colaborativo está presente desde a antiguidade, criando condições favoráveis especialmente em períodos de crise como escassez de alimentos ou intempéries climáticas severas (SILVA et al., 2016). Em tempos atuais, esse conceito volta a ganhar força, impulsionado pela crise que tem solapado economias ao redor do mundo, desde 2008. Durán-Sánchez et al. (2016) destacam o fato de, em virtude da crise internacional, alguns hábitos da sociedade estarem mudando.

Como já mencionado, o consumo colaborativo não é um fenômeno recente (ANTÓN ANTÓN e BILBAO ESTRADA, 2016; DURÁN-SÁNCHEZ et al., 2016), e tem se expandido e fortalecido por outras razões além da crise, como maior conscientização ambiental e um desenvolvimento sem precedentes das TIC's. Em relação ao meio ambiente, as vantagens estão no incentivo ao reaproveitamento de bens e na sua máxima utilização, otimizando o uso de recursos naturais cada vez mais escassos (CAÑIGUERAL, 2016). Porém, é na evolução das TIC's que reside o maior favorecimento para a expansão do consumo colaborativo, na última década.

Para Antón Antón e Bilbao Estrada (2016), as TIC's permitem a integração entre indivíduos totalmente desconhecidos mas com interesses comuns, possibilitando a formação de redes e comunidades digitais integradas, incentivando a interação e facilitando o acesso a determinados bens e serviços. A compreensão dos aspectos de consumo colaborativo é essencial para acompanhar a revolução causada pelos fenômenos econômicos que têm surgido nos últimos anos. Tais aspectos conceituais balizam esse estudo e interessam na análise do fenômeno da economia colaborativa aplicada a gestão dos serviços públicos.

3.1.1 Economia colaborativa: comparações e definição

O termo “consumo colaborativo” foi inicialmente empregado na descrição das formas inovadoras de interação entre fornecedores e consumidores de bens e serviços, que surgiam como alternativas à crise econômica e envolviam a negociação direta entre os participantes do

processo. No entanto, esse termo se mostrou insuficiente para definir a extensa gama de relações que aconteciam nesse mercado, onde se prioriza o acesso aos bens e serviços, em detrimento de sua posse. Assim, outros termos foram surgindo na tentativa de melhor classificar essas relações, de acordo com suas particularidades.

Para Alfonso Sánchez (2016), uma expressão que ganhou popularidade foi economia do compartilhamento, baseada na ideia de um ecossistema socioeconômico, onde se compartilha a criação, produção, distribuição, comércio e consumo de bens e serviços entre diferentes pessoas e organizações em uma relação que envolve trocas simples e diretas. Também tem sido utilizado o termo economia social, normalmente vinculado às associações populares e servindo como expressões inter-relacionadas de um mesmo ímpeto: a resposta dos grupos sociais mais vulneráveis e indefesos, através de organizações de autoajuda (DIAZ-FONCEA, SERVÓS e GARRIDO., 2016). Ou seja, possui uma ligação estreita com entidades do terceiro setor, que buscam satisfazer as necessidades de determinadas parcelas da sociedade que não encontram representação nos mecanismos de mercado.

Porém, a economia colaborativa vai além, se destacando como uma oportunidade econômica, de emprego e desenvolvimento para diversas regiões do mundo (PACHECO JIMÉNEZ, 2016). Cañigual (2016) apresenta a economia colaborativa como uma prática comum para milhões de pessoas e que tem contribuído para reorientar o sentido comum da sociedade em vários âmbitos do consumo e produção. Alfonso Sánchez (2016) se refere à economia colaborativa como um modelo econômico pautado em novos sistemas de produção e consumo de bens, que emergiram no início do século e, a partir dos avanços observados no âmbito das TIC's, permitiram o compartilhamento de bens e serviços, reduzindo as assimetrias de informação e os custos de transação, possibilitando o aumento da escala em que essas transações ocorrem.

Diaz-Foncea, Servós e Garrido (2016) também destacam as modificações, causadas por esse novo fenômeno, na relação tradicionalmente estabelecida na economia de custos e benefícios entre produtores e consumidores. Antón Antón e Bilbao Estrada (2016) coadunam com a ideia apresentada de economia colaborativa, indicando que nela se destaca a facilitação de acesso a recursos subutilizados, permitindo que haja uma negociação favorável a ambos os envolvidos, reduzindo os custos econômicos e, possivelmente, ambientais. Além disso, estes autores afirmam que a economia colaborativa expande o conceito de consumo colaborativo, na medida em que, nos dias atuais, diversas empresas têm participado desse modelo de

prestação de serviços. Enquanto o consumo colaborativo se volta apenas para a relação direta entre as partes (P2P), mediada por uma plataforma, a economia colaborativa congrega uma perspectiva mais ampla de relações: consumidor a consumidor (C2C), empresa a consumidor (B2C), empresa a empresa (B2B), entre outras.

A evolução do conceito de consumo colaborativo para economia colaborativa é, então, determinada por três fatores inter-relacionados: o surgimento e evolução das TIC's; a mudança nos padrões de consumo; e os recentes modelos de negócio que têm surgido, a partir dessa evolução das TIC's, para fazer jus aos novos padrões de consumo (ANTÓN ANTÓN e BILBAO ESTRADA, 2016).

Em relação às TICS's, as novas tecnologias têm eliminado obstáculos e facilitado a colaboração, destacando-se a minimização dos custos de transação e do oportunismo da assimetria de informação. Com isso, permitem o aumento do volume de transações de baixo custo, reforçando a vantagem competitiva deste novo modelo de relação. Sobre os padrões de consumo, é possível destacar que as mudanças surgem no momento em que há uma tendência a aceitar que ter acesso a determinados bens e serviços é melhor do que possuí-los. Para tanto, basta observar que a sociedade tem buscado alternativas a táxis e hotéis, por exemplo, a partir de plataformas que intermediam e atendem as necessidades de consumo. Essa evolução tem permitido uma nova fonte de recursos aos usuários e fornecedores, assemelhando-se ao desenvolvimento de uma atividade econômica cooperativa (ANTÓN ANTÓN e BILBAO ESTRADA, 2016).

Os dois fatores citados acima não “conversariam entre si” se não fosse pela aparição de empresas capazes de proporcionar aos consumidores o acesso a uma ampla gama de produtos e serviços através de uma plataforma digital, atuando como intermediárias para oportunizar as transações. É preciso destacar que o uso dessas tecnologias se refere a um novo modelo de negócio, envolvendo operações financeiras, e não apenas com o intuito de conectar os indivíduos para propiciar o consumo. Portanto, para que seja viável, é fundamental atrair o maior número de usuários para a plataforma, demonstrando seu potencial e chamando a atenção de investidores capazes de garantir os custos de operação (ANTÓN ANTÓN e BILBAO ESTRADA, 2016).

Logo, do ponto de vista da gestão, esse modelo de negócio baseado na coordenação de recursos distribuídos, através de plataformas interativas, tem se mostrado superior aos modelos baseados no capitalismo tradicional (CAÑIGUERAL, 2016). Para esclarecer como

atuam essas empresas e de que forma suas plataformas digitais têm propiciado novas formas de transação entre indivíduos, o próximo tópico apresentará o exemplo de duas dessas empresas que estão revolucionando os serviços de transporte urbano e de hospedagem, com impactos diretos na área do turismo.

3.1.2 Modelos de economia colaborativa

O serviço de transporte urbano vem sendo desafiado por novas soluções de mobilidade, que aproveitam as tendências tecnológicas para mudar os paradigmas de sustentabilidade e flexibilidade do setor. O acesso a motoristas privados, em uma perspectiva colaborativa, está sendo visto como sinônimo de liberdade e facilidade de circulação.

González (2015) indica como característica que impulsiona as inovações no setor de transporte o fato de, para as 30 maiores cidades do mundo, os congestionamentos de veículos terem um custo anual de mais de 266 bilhões de dólares, em média. Assim, o uso não exclusivo de meios de transporte tende a provocar impactos positivos em muitas dessas cidades, otimizando a acessibilidade e a utilização de transporte privado. Além disso, Méndez Picazo e Castaño Martínez (2016) destacam outros pontos positivos desse novo modelo de transação, como a possibilidade de evitar a subutilização dos veículos e a superexploração do solo, tendo em vista as demandas por estacionamento nos grandes centros urbanos.

Rodríguez-Antón et al. (2016) apontam que o setor de transporte foi um dos primeiros em que se aplicaram os conceitos da economia colaborativa, em virtude das medidas de redução de custos implementadas por causa da crise de 2008, e das deficiências existentes nas infraestruturas públicas de transporte. Nesse contexto, os mercados de mobilidade urbana na economia colaborativa surgem por pelo menos três razões, conforme destaca Gonzáles (2015):

- Em termos de receita, o setor de mobilidade é um dos segmentos com mais rápido crescimento, proporcionado por técnicas criativas de integração entre diferentes infraestruturas de transporte e plataformas digitais.
- Existe um grande número de atores em busca de espaço nesse mercado.
- Serve como “campo de testes” para soluções de softwares e hardwares do futuro.

Portanto, é a partir dessa perspectiva que surge o Uber⁴. Definindo-se como uma empresa de tecnologia, a empresa Uber administra uma plataforma digital que intermedia as transações (cobrando uma tarifa de serviços) entre motoristas privados devidamente registrados, os quais utilizam veículos particulares para prestarem serviços de transporte urbano de passageiros ou cargas, e pessoas interessadas nos serviços. Através dessa plataforma é possível estimar o tempo de espera pelo carro e o tempo do percurso (inclusive considerando o trânsito e possíveis caminhos alternativos, com informações atualizadas via GPS), simular o custo financeiro total da viagem (possibilitando pagamento em dinheiro ou cartão, direto pela plataforma) e obter informações prévias das pessoas que pretendem realizar a transação (a partir do histórico de utilizações da plataforma).

A priori não seria um diferencial, pois existem aplicativos de táxis com características similares. Mas a inovação colaborativa está no fato de, ao final, tanto o motorista quanto o usuário realizarem uma avaliação do serviço prestado, gerando uma “escala de valor” que vai influenciar as futuras transações. Para a Uber ou qualquer outra empresa que esteja baseada nos conceitos da economia colaborativa, são as opiniões positivas dos usuários que vão permitir a manutenção dos motoristas como prestadores de serviço. Dentro das Políticas e Regras⁵ da empresa Uber, é possível verificar como uma baixa avaliação do motorista pode levar ao seu descredenciamento da plataforma.

Esse conceito também é aplicado no sentido inverso: do motorista para o usuário. E as consequências podem ser as mesmas, pois um usuário mal avaliado por seu comportamento durante a “corrida” pode ter o acesso à plataforma desativado. Tais medidas visam à segurança dos envolvidos na transação, evitando que pessoas mal intencionadas permaneçam vinculadas à plataforma. Essa condição permite manter um alto nível de qualidade para os serviços prestados e, ao mesmo tempo, valorizar quem se esforça para tal.

Assim, o diferencial inovador está na colaboração entre usuário e prestador de serviço, na medida em que apenas as transações executadas com integridade podem garantir aos envolvidos a permanência do acesso à plataforma. Nesse contexto, as vantagens financeiras para ambos transformam a realidade desse negócio, agregando valor e ampliando a eficiência na prestação do serviço.

⁴ Ver <https://www.uber.com/pt-BR/> e <https://www.uber.com/pt-BR/blog/belo-horizonte/mas-afinal-o-que-e-uber-e-como-eu-posso-usar/>. Acesso em 26 de setembro de 2017.

⁵ Disponível em: <https://www.uber.com/pt-BR/drive/resources/regras/>. Acesso em 26 de setembro de 2017.

A mesma revolução tem sido observada no âmbito dos serviços de hospedagem ao redor do mundo. Com uma política totalmente baseada na confiança, diversas alternativas de hospedagem têm sido apresentadas em busca de minimizar os custos gerando estímulos ao turismo em várias regiões do planeta. Esse processo tem sido possível graças ao desenvolvimento das TIC's.

Miralles Marugán e Villar Lama (2016) indicam que, nos últimos anos, a evolução das tecnologias e sua consequente utilização no turismo têm servido para moldar novos negócios de sucesso. Dessa forma, possibilitam um crescimento exponencial no conceito do consumo colaborativo, apresentando um novo paradigma turístico, com o desafio de inovar garantindo vantagens financeiras para os envolvidos.

Nessa perspectiva surgem pessoas que, impulsionadas pela crise econômica e vislumbrando uma forma de conseguir renda extra, oferecem hospedagem àqueles que estão dispostos a usufruir de uma estadia momentânea e restrita. Pode ser uma casa inteira ou uma cama; pode ser uma noite ou um mês; o intuito desse modelo de negócio é permitir a transformação de um espaço extra em uma fonte recurso. E para intermediar esse tipo de transação são apresentadas diversas plataformas, podendo-se destacar a empresa Airbnb⁶.

González (2015) apresenta como a primeira plataforma de hospedagem do mundo, a qual permite a transformação de uma localidade subutilizada em uma possível fonte de renda. Classificando-se como um “mercado comunitário confiável”, o Airbnb é uma plataforma que põe em contato pessoas em busca de transações no setor de hospedagem, servindo de intermediadora e cobrando uma tarifa dos usuários pelos serviços (ANTÓN ANTÓN e BILBAO ESTRADA, 2016).

Mas a inovação desse modelo de negócio está no caráter essencial dado aos comentários dos hóspedes sobre uma localidade, ou de um anfitrião sobre o hóspede. Isso porque a reputação e o anúncio são fundamentais para criar vínculo de confiança com possíveis usuários, sendo esse mecanismo o único tipo de “certificação” oferecido (MIRALLES MARUGÁN e VILLAR LAMA, 2016). Assim, a colaboração é parte imprescindível da transação, agregando valor a cada um dos envolvidos no processo e permitindo a permanência de acesso à plataforma e aos seus benefícios.

⁶ Maiores informações em: <https://www.airbnb.com.br/about/about-us>. Acesso em 29 de setembro de 2017.

Pelo exposto, percebem-se as vantagens da economia colaborativa nas transações entre particulares, ou entre empresas e indivíduos. Na medida em que o foco da transação é o lucro, nada mais natural do que envolver atores que se baseiam quase exclusivamente em vantagens financeiras. Contudo, há que se investigarem os possíveis benefícios desse tipo de relação para os serviços públicos.

Numa perspectiva de redefinição dos processos gerenciais, Gregory e Halff (2016) argumentam que a economia colaborativa promove uma governança mais horizontal e desafia as formas tradicionais de organização das funções públicas, oferecendo oportunidades para desenvolver diferentes potencialidades. Apesar de fundamentadas na sustentabilidade, as práticas colaborativas abrangem múltiplas dimensões, compondo uma “onda social e econômica” capaz de transformar, através da evolução tecnológica, estruturas sociais mais estabelecidas (PETRINI, FREITAS e SILVEIRA, 2017; TONI, RENZI e MATTIA, 2018).

Dentro dessa perspectiva se apresenta a plataforma Colab.re⁷. Afirmando-se capaz de aumentar a eficiência, melhorar a produtividade e redefinir prioridades da gestão municipal a partir do engajamento e participação dos cidadãos, a Colab.re indica que possui atualmente 90 entidades públicas em seu portfólio, impactando a vida de aproximadamente 21 milhões de cidadãos. Em suas funcionalidades, apresenta módulos para fiscalizar, propor e avaliar serviços públicos, prometendo conectar o cidadão com o poder público para ajudar na solução dos problemas da cidade. Foi classificado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um dos cinco melhores aplicativos do mundo em 2015 na categoria Governo Móvel & Participação, durante o World Summit Award (WSA) Mobile⁸.

Apesar de estimular a participação, uma análise mais criteriosa dessa plataforma mostra sua limitação em promover uma verdadeira colaboração na gestão municipal por parte do cidadão. Em primeiro lugar, o cadastro na plataforma é feito pela rede social *Facebook* a qual, apesar de reconhecida mundialmente, não garante a veracidade das informações difundidas, nem serve de parâmetro confiável para a tomada de decisão por parte dos gestores públicos. Segundo, as interações dos cidadãos com a plataforma remetem à cidade em que ele se encontra geograficamente e não necessariamente à cidade onde ele possui domicílio e recolhe seus impostos. Assim, mesmo que haja de fato uma contribuição à gestão local, essa situação não se aproxima do conceito colaborativo defendido por essa pesquisa, o qual prevê

⁷ Disponível em: <https://www.colab.re/gov>. Acesso em 22 de janeiro de 2018.

⁸ Disponível em: <http://www.proxima.com.br/home/proxima/noticias/2015/02/03/onu-elege-colabre-como-um-dos-5-melhores-apps-mundiais.html>. Acesso em 22 de janeiro de 2018.

benefícios recíprocos; não sendo morador da cidade, não poderá usufruir das vantagens de sua interação com a plataforma⁹.

Nesse contexto, também é possível citar o caso de Porto Alegre-RS. Em seu trabalho, Bianchini e Grimberg (2012) descrevem como a prefeitura, uma ONG local, uma universidade privada e uma empresa privada construíram uma plataforma digital capaz de permitir a discussão e o planejamento da cidade, com a participação dos cidadãos. Cada indivíduo pode interagir dentro das doze áreas de interesse existentes: mobilidade urbana, cidadania, educação, cultura, empreendedorismo, esporte e lazer, meio ambiente, saúde e bem-estar, segurança, tecnologia turismo e urbanismo. Os conteúdos publicados na plataforma, com opiniões, sugestões ou críticas, também podem ser compartilhados nas redes sociais (*Facebook, Twitter, Youtube*). Contudo, apesar de incentivar a construção de uma identidade local, criar mecanismos de interação social e ampliar a noção de cidadania, as autoras destacam que essa plataforma teve um baixo nível de participação, além de não demonstrar espaços de efetiva colaboração cidadã junto aos serviços públicos.

Portanto, não encontrando modelos similares ao defendido por essa pesquisa, destaca-se a relevância de sua possível contribuição para a administração pública no âmbito local, desde que inclua o cidadão como ator central no processo. Para tanto, surge uma reflexão: é possível criar mecanismos que permitam aprimorar a governança dos serviços públicos municipais a partir de efetivos espaços de colaboração para os cidadãos? Alguns autores demonstram a viabilidade desse tipo de estudo.

3.1.3 Avanços para a gestão pública: a questão da governança

Antes de prosseguir, é preciso destacar que a pesquisa não se propõe a anular as bases da Administração Pública, por meio da qual o Estado busca atender à sociedade em suas necessidades básicas e trabalhar em prol do interesse coletivo. O que está em cheque é a forma como esse Estado atua, oferecendo serviços com baixa eficiência e altos custos. Nesse contexto, o que se busca é refletir sobre a possibilidade de inovação, a partir de recentes experiências de sucesso no mercado, supondo que os gestores públicos podem se apropriar desses modelos gerenciais e apresentar resultados mais efetivos. Para tanto, entende-se que o

⁹ Para mais informações, acessar: <https://blog.colab.re/about/>. Acesso em 22 de janeiro de 2018.

cidadão deve ter espaço central na gestão, se tornando um diferencial capaz de gerar informações oportunas.

Nesse ínterim, a economia colaborativa apresenta um conjunto de ideias e propostas que podem favorecer os gestores na administração da coisa pública. Para reforçar essa perspectiva, alguns autores apresentam conclusões interessantes acerca da aproximação entre administração pública e economia colaborativa. Cañigual (2016) não considera o conceito de economia colaborativa como uma moda passageira, nem como uma reação pontual à crise econômica, mas sim como o futuro de vários setores da economia. Além disso, o autor afirma que o setor público, apesar de sujeito a rigorosos padrões de prestação de contas, transparência e legitimidade, pode ser um ator no âmbito da economia colaborativa por possuir infraestrutura mais sofisticada, possibilitando a promoção de variadas formas de compartilhamento da cidade.

Alfonso Sánchez (2016) também observa aproximações entre economia colaborativa e administração pública. Destacando em sua análise que na economia colaborativa se diferenciam quatro atividades básicas – consumo colaborativo, produção colaborativa, aprendizagem colaborativa e finanças colaborativas –, a autora considera que uma quinta atividade tem ganhado força nos últimos anos. Chamando de “governança colaborativa”, ressalta o surgimento de novos mecanismos de governança horizontal, tanto em empresas como em cidades. Nesse último caso, possibilita a criação de novas e sólidas relações entre cidadãos, administração pública, empresas privadas e entidades do terceiro setor.

Destarte, é possível ressaltar uma significativa contribuição da economia colaborativa para a gestão pública municipal, a partir da democratização do processo da governança. Para ajudar nessa compreensão, tornam-se necessários alguns esclarecimentos acerca desse tema tão difundido na Administração Pública, especialmente após a constatação de que os paradigmas burocrático e gerencialista não se mostraram suficientes para atender à sociedade. Segundo Diniz (1996, p. 13) “as novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social” têm exigido maior capacidade de adaptação e flexibilidade do Estado.

O termo governança deriva de governo e pode ter variadas interpretações, a depender do enfoque. Gonçalves (2005) defende que o termo governança, no âmbito geral, pode ser entendido como as variadas maneiras pelas quais a sociedade e as instituições, públicas ou privadas, administram problemas comuns. Assim, não resulta de ações isoladas da sociedade civil, mas engloba um trabalho conjunto entre Estado e sociedade na busca de soluções.

Para Diniz (1996), esse termo implica a expansão e aperfeiçoamento da capacidade de ação estatal em implementar políticas e administrar o jogo de interesses entre Estado e sociedade. O resultado disso é um novo tipo de gestão pública, apta a reformular as práticas mais convencionais de administração, criando um Estado “capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão” (DINIZ, 1996, p. 13), a partir da introdução de novos arranjos institucionais colaborativos.

Apresentando uma análise histórico-cognitiva, Enroth (2014), Cavalcante e Camões (2017), Filgueiras (2018) e Kacowicz (2018), convergem para a percepção de que a vida pública está repleta de problemas, os quais os tradicionais modos hierárquicos de ação falham em resolver. Dessa reflexão analítica resulta um mecanismo de ajuste aos modelos de gestão propostos pela *New Public Management*, diante de uma posição mais crítica dos cidadãos face à percepção dos problemas de coordenação entre as instituições públicas. Assim, a governança surge para remodelar as estruturas que se formam entre governo e sociedade, criando modelos de gestão para suprir o “vazio normativo”, ou seja, ausência e/ou ineficiência institucional e governamental.

Sauerbronn (2017) indica que a governança deve ser compreendida a partir de um complexo processo de ações coordenadas que ocorrem entre diversos atores em espaços de interação e barganha, em meio a uma pluralidade de práticas e lógicas interpretativas. Ou seja, muitas análises podem ser extraídas dos estudos sobre governança. Contudo, o que realmente interessa ao presente trabalho são os conceitos de governança pública (em virtude de o objeto de estudo serem os municípios e suas formas de gestão) e governança colaborativa (incentivada pelas práticas de colaboração entre diversos atores).

Em relação à governança colaborativa, Milagres, Silva e Rezende (2016) apresentam variadas interpretações para a expressão, como: conjunto de instrumentos que coordenam a atuação de diversos atores em redes; resulta de barganhas entre organizações participantes da rede e seus gestores; incluem tomada de decisão e controle na execução de políticas; se relaciona a poder e autoridade, mas está ligada a aspectos de influência e negociação. Em suma, trata-se de uma estrutura mutável e que varia de acordo com o contexto que a cerca, sempre visando a processos de tomada de decisão que permitam a interação e o empoderamento dos envolvidos. Os autores defendem que essa forma de atuação resulta em

maior efetividade dos serviços públicos municipais, onde o envolvimento dos diversos atores pode garantir soluções mais adequadas aos problemas a serem enfrentados.

Logo, a governança colaborativa pode ser entendida como a governança em rede entre instituições e entre estas e a sociedade. Em uma sociedade cada vez mais interligada e atuante graças à constante evolução das TIC's dentro da ótica da globalização, é preciso incentivar processos que canalizem essa “energia” em prol de uma maior participação na coprodução de políticas públicas. Essa mesma sociedade em rede, marcada por constantes mutações em suas relações, impõem desafios ao Estado e força novas discussões acerca dos limites de sua atuação (MILAGRES, SILVA e REZENDE, 2016).

Para Martins e Marini (2014, p. 46), governança colaborativa “é a ciência e a arte de gerar valor público de forma conectada” sendo um fenômeno instigador da presença da sociedade em uma maior interação com a gestão pública local. No entanto, é preciso cautela com esse tipo de governança, pois seu caráter mais horizontal no processo de tomada de decisão pode gerar uma responsabilização difusa, resultando em formas instáveis de participação, coprodução e *accountability*.

Sobre governança pública, Cordeiro Neto, Andrade e Marinheiro (2017) apresentam como um aperfeiçoamento das interações entre os atores sociais e o Estado, sendo capaz de promover uma cidadania engajada e crítica. Assim, emerge uma gestão pública mais reflexiva e direcionada ao interesse público, com foco no cidadão para uma coprodução de políticas públicas em meio a um processo mais democratizante e que permita maior conciliação entre as dimensões política e administrativa da gestão. Para os autores, aprimorar as relações Estado-sociedade é uma necessidade atual para o enfrentamento das questões coletivas, visando à construção de processos colaborativos público-privados.

A governança pública tenta enxergar o governo como um processo complexo da sociedade, que busca integrar política e administração, gestão e políticas públicas. “É capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável” (MARTINS e MARINI, 2014, p. 44), onde esse valor público atua como legitimador da governança: quanto mais baixo, contribui para gerar penúria, espoliação e perduralismo. Assim, valor público – aquilo que o público valora e poderia dar algo em troca – está relacionado a percepções de satisfação e confiança em função dos resultados das políticas públicas.

Além do valor público, Martins e Marini (2014, p. 48) também consideram a colaboração como um elemento capaz de conferir legitimidade à governança pública, reforçando a transparência sem deixar de incentivar uma atuação mais autônoma da sociedade civil. Os autores entendem que há um estímulo à eficiência na prestação de serviços públicos, na medida em que a colaboração “permite a composição de arranjos organizacionais mistos que minimizam desvantagens e maximizam vantagens das esferas envolvidas”.

Corroborando com esse entendimento, alguns autores (LEE, HWANG e CHOI, 2012; SILVESTRE, CATARINO e ARAÚJO, 2016) apresentam as limitações do serviço público tradicional gerencial por razões de ordem financeira, social e política, onde a governança permite apresentar a coprodução ou colaboração entre governos e cidadãos como um modelo alternativo de superação dessas limitações. Portanto, a coprodução, no âmbito da gestão pública, é caracterizada como a atuação dos cidadãos de forma voluntária e em colaboração com as instituições públicas, corrigindo deficiências dos tradicionais modelos de gestão e resultando em maior qualidade e precisão na resolução de problemas e otimização do investimento dos recursos públicos.

Ainda nesse contexto, Casula (2017) apresenta a governança sob a ótica das políticas públicas, destacando que as parcerias entre os atores públicos e privados ocorrem a partir de interações mais horizontalizadas. Assim, participação voluntária e relações informais e colaborativas se mostram como características desse processo. Contudo, da mesma forma que se observa na governança colaborativa, a governança pública também recebe críticas em virtude dos problemas de responsabilidade. Sauerbronn (2017) avança mais nessa discussão ao alertar que os municípios não possuem meios suficientes para administrar os conflitos no processo de coordenação das excessivas parcerias que surgem nesse contexto.

Porém, é preciso destacar que tanto nos aspectos de governança colaborativa quanto de governança pública, um fato é comum: a inserção do cidadão como ator essencial no processo. Gonçalves (2005, p. 14) afirma que “o surgimento de atores não-estatais é central para o desenvolvimento da ideia e da prática da governança”. Já Casula (2017) destaca que o fator motivacional pode ser um incentivador para o cidadão, pois este seria visto como uma força motriz para a gestão no setor público, reivindicando soluções capazes de “desbloquear” seu conhecimento tácito em prol dos serviços públicos, a partir de uma parceria legítima.

Portanto, percebendo que o cidadão enquanto usuário e financiador dos serviços públicos é peça fundamental da administração, é preciso encontrar dispositivos incentivadores

de uma participação mais direta nas decisões dos gestores públicos. Nesse ponto o conceito de economia colaborativa pode ajudar, pois, ao incluir a ação de “colaborar” permite ao cidadão intervir nos serviços prestados com o intuito de ampliar a eficiência. No contexto municipal esse processo ganha mais relevância, pois as organizações públicas geralmente têm dificuldade em construir processos de aprendizagem para implementar serviços públicos e aumentar a eficiência da gestão (RAMOS, VIEIRA e PARABONI, 2017).

Assim, com o intuito de proporcionar uma qualidade de vida satisfatória aos cidadãos, é preciso que a administração municipal disponha de mecanismos capazes de averiguar o resultado efetivo das políticas públicas e seus desdobramentos para a sociedade. Por isso, os exemplos do Uber e do Airbnb são emblemáticos e reforçam o quanto iniciativas pautadas na economia colaborativa podem auxiliar a gestão municipal. Souza e Lemos (2016) destacam que, para o caso do Uber, o uso de aplicativos para a contratação de transporte privado pode promover uma visão inovadora sobre as formas de deslocamento na cidade, além de gerar uma base de dados de grande porte sobre a movimentação de pessoas. Essas informações, de posse de um gestor preparado com as devidas ferramentas gerenciais, podem resultar em políticas mais eficazes de mobilidade urbana. Em relação ao Airbnb, os autores salientam que a atividade de hospedagem em residências causa forte impacto na dinâmica das cidades. Aumentando as possibilidades de hospedagem, esses aplicativos estimulam a visitação e o turismo em áreas menos atrativas.

Tais mecanismos refletem diretamente na gestão municipal, onde as ferramentas gerenciais pertencentes à estrutura administrativa influenciam o desempenho das políticas públicas de forma geral. Portanto, uma prefeitura eficiente será aquela que tiver condições de cumprir suas responsabilidades, empenhando-se para desenvolver e fortalecer a gestão local, estando vinculada aos aspectos de modernização, controle social e transparência. Esse contexto está ligado ao que se entende por capacidade institucional, termo central a esta dissertação e que será mais bem exposto na próxima seção.

3.2 Capacidades Institucionais

Para propor um conceito inovador de gestão municipal é preciso conhecer as práticas administrativas tradicionais, a fim de identificar possíveis fragilidades e sugerir melhorias.

Sistemas integrados de gestão, redes de comunicação intra e intersetoriais, planejamentos integrados e democráticos, são algumas das ferramentas que tendem a aprimorar a gestão municipal. Nesse contexto, urge verificar as capacidades institucionais municipais existentes para a prestação dos serviços públicos.

Numa perspectiva histórica, Pires e Gomide (2015) afirmam que as últimas décadas do século XX e as primeiras do século XXI têm sido marcadas por transformações nas formas de organização do Estado, ocorrendo não apenas no interior dos aparatos burocráticos, mas abrangendo as fronteiras entre tais aparatos, a sociedade e o mercado. Outros estudos têm debatido as mudanças na forma como se exerce a autoridade estatal e seu reflexo nas configurações institucionais, bem como suas consequências para as relações entre Estado, mercado e sociedade (ENROTH, 2014; RUTOVIC, 2017).

A partir dessas observações, é primordial esclarecer o que se propõe com a expressão capacidade institucional, e como ela pode auxiliar tais processos de transformação. Para Fernandes (2016), o termo capacidade institucional é considerado bastante polissêmico, estando articulado a uma concepção gerencial da administração pública. Esse panorama permite uma aproximação com outras expressões encontradas nos estudos sobre Administração Pública nos Estados Unidos, tais como: construção institucional, fortalecimento institucional e capacidade organizacional. No Brasil, além desses termos, também podem ser encontradas as expressões capacidade administrativa ou capacidade estatal.

Historicamente, o conceito de capacidade institucional foi desenvolvido a partir da percepção dos organismos internacionais de financiamento, especialmente o Banco Mundial, de que os países em desenvolvimento, quando solicitavam empréstimos financeiros, não possuíam condições de implementar suas políticas e programas de forma eficiente. Assim, na década de 1980, esses organismos fomentaram o aprimoramento das capacidades institucionais públicas, mediante programas próprios de incentivo e desenvolvimento.

Tais programas tinham por objetivo a transferência do conhecimento sobre a capacidade institucional dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento, criando um novo referencial sobre o aprimoramento das competências institucionais e levando em consideração as capacidades locais pré-existentes. Contudo, o que se verificou na prática foi pouco incremento ao desempenho das organizações do setor público (FERNANDES, 2016),

destacando a necessidade de se avançar nessa temática, permitindo às cidades brasileiras criarem condições de alavancar os resultados na prestação de serviços à sociedade.

Para tanto, é preciso superar alguns obstáculos. Klumb e Hoffmann (2016) destacam que as estruturas burocráticas predominantes nas organizações públicas tendem a construir barreiras à inovação. Características como impessoalidade, formalidade e hierarquia limitam o espaço necessário à criatividade, ao questionamento e à experimentação, essenciais para a construção de capacidades institucionais. Sousa et al. (2015) compartilham desse pensamento, ratificando que razões de ordem legal, normativa e cultural inibem a aplicabilidade de modelos inovadores no setor público brasileiro, os quais necessitam de ambientes capazes de estimular o pensamento crítico e a liberdade de ação.

Desse panorama surgem variadas definições para o termo capacidade institucional. Para Fernandes (2016), capacidades institucionais podem ser descritas como as possibilidades e limites dos entes federativos e setores da administração pública para implementar políticas e oferecer serviços. Estão centradas na análise do aparato burocrático ou na qualidade da regulação de suas agências fiscalizadoras. A autora também descreve capacidade institucional como as habilidades da administração, que auxiliam no cumprimento de sua responsabilidade em um governo de caráter democrático, quais sejam: uso eficiente dos recursos públicos, direcionando-os para os objetivos desejados; gestão de programas e de pessoas de forma eficiente; e avaliação permanente do alcance dos objetivos.

Pires e Gomide (2015) também apresentam estudos sobre tais capacidades, afirmando ser a capacidade dos Estados em atingir, efetivamente, os objetivos almejados através de suas políticas, como a provisão de bens e a prestação de serviços públicos. Assim, definem como a capacidade do “Estado em ação”, ou seja, a capacidade de identificar problemas, formular soluções, executar ações e entregar resultados. Já Bojórquez Carrillo, Manzano Loría e Uc Heredia (2015) definem a capacidade institucional como a habilidade que as organizações possuem para absorver responsabilidade, atuar de forma mais eficiente e otimizar a prestação de contas e a transparência. Além disso, destacam que deve ser priorizada a atenção às demandas e necessidades da população, prevalecendo o interesse comum e o bem-estar da sociedade.

Para Monteiro Neto, Vergolino e Santos (2015), capacidades institucionais podem ser descritas como instituições ou instrumentos de planejamento e gestão, bem como a quantidade e a qualidade do funcionalismo público local, que dão sustentação à administração pública em

um dado momento. Bichir (2016) afirma que a qualidade e a eficiência dos resultados da gestão pública dependem das capacidades institucionais locais, em particular dos recursos humanos, técnicos e informacionais, que também sustentam as dimensões basilares da análise da governança.

Numa perspectiva organizacional, capacidade institucional se refere à estrutura e aos processos organizacionais e administrativos das instituições, que devem viabilizar o cumprimento de objetivos e metas. Dessa forma, envolvem tanto a identificação desses objetivos e metas, quanto uma forma de buscar seu aprimoramento ou reforço (FERNANDES, 2016). Além disso, a autora destaca que o conceito de capacidade institucional se aproxima do tema da governabilidade.

Para a autora, governabilidade está relacionada à qualidade da gestão pública e ao conjunto de estratégias de gestão social capazes de proporcionar a eficácia das decisões e a efetividade das ações adotadas, promovendo a aceitação social das políticas implementadas. Com isso, afirma-se existir uma relação proporcional entre governabilidade e capacidade institucional onde, quanto maior o grau de governabilidade, maior a capacidade institucional em implementar políticas públicas.

Nesse contexto, a capacidade institucional estará diretamente refletida nos resultados alcançados por um dado governo. No âmbito dos municípios, onde os cidadãos estão mais próximos e podem interferir mais diretamente na gestão local, é preciso investigar as particularidades administrativas e, a partir daí, apresentar propostas de melhorias.

3.2.1 Capacidades institucionais municipais

Os municípios brasileiros ascenderam à condição de entes federados e autônomos apenas com o processo de redemocratização do país, que culminou com a Constituição Federal de 1988. Essa situação deu condições aos municípios de obter maior participação na distribuição dos recursos arrecadados (ARAÚJO et al., 2015), mas não foi suficiente para garantir a eficiência na aplicação de tais recursos.

O desempenho da gestão municipal está relacionado à capacidade institucional de prestação de serviços públicos. Contudo, o que se vê nos municípios brasileiros, em geral, é:

uma estrutura organizacional marcada por disparidades regionais; falta de aporte institucional capaz de garantir um planejamento adequado das ações e o uso de recursos humanos bem formados; e a falta de eficiência, eficácia e transparência nos processos da administração pública (FERNANDES, 2016). Para superar tais dificuldades gerenciais, a autora defende que é preciso haver unidade administrativa, de forma a garantir a continuidade das atribuições e das atividades em momentos de alternância política e administrativa.

Concordando com essa perspectiva, Oliveira (2009) ressalta a necessidade dos municípios terem capacidade de implementar planos de ação que incentivem a economia local, primando pela conservação ambiental e aumentando a produtividade e competitividade das empresas e trabalhadores locais, os quais respondem por alavancar a capacidade de investimento do próprio município. É dizer, o alcance de resultados mais significativos pela gestão municipal depende da superação das limitações administrativas e organizacionais, permitindo apresentar a colaboração cidadã na gestão como uma potencial alternativa.

Assim, entende-se que a melhoria dos processos e técnicas administrativas, os quais compõem as gestões municipais, passa diretamente pelo envolvimento dos cidadãos na administração local. Antunes e Barreto (2016) destacam que a maior participação dos cidadãos nas decisões políticas e sociais tende a promover a desburocratização da máquina pública, incluindo a sociedade na gestão dos programas e serviços públicos. Além disso, afirmam que essa dinâmica permite que as soluções dos problemas sejam construídas por quem os vive em seu cotidiano, a partir das contribuições da comunidade.

Reis e Venâncio (2016) reafirmam a participação popular no planejamento das políticas públicas como central a uma gestão inovadora, capaz de um compartilhamento do espaço urbano entre poder público e sociedade civil. Esse processo leva a um aperfeiçoamento da democracia, implicando na construção de uma sociedade integradora. E os autores garantem que:

[...] o fortalecimento dos instrumentos democráticos de planejamento e gestão urbana viabiliza a participação da sociedade civil na elaboração de políticas urbanas, direcionando a atuação do poder público no atendimento concreto e eficaz do anseio social por uma vida com qualidade (p. 1227).

Por outro lado, Oliveira (2009) assevera que a baixa participação popular prejudica a prospecção de informações, haja vista que a assimetria de informações limita a formulação de cenários, restringindo o sistema de escolha dos objetivos condizentes com o ambiente e com

as necessidades dos cidadãos. Já Ramos, Vieira e Paraboni (2017) destacam que a variedade de formas de informação afasta o cidadão da gestão municipal, em virtude da falta de parâmetros para uma comparação segura dos resultados das políticas.

Em sua análise, Celso, Silva e Coelho (2012) reforçam que a ausência da colaboração cidadã na gestão é um dos impedimentos para a boa governança, limitando a efetividade da rede que se forma entre o Estado e os diversos atores sociais, e inviabilizando uma visão completa das demandas da sociedade. Nesse contexto, a governança pública é entendida como uma aplicação de técnicas do setor privado adaptadas ao setor público, de tal forma que a transparência e a colaboração dos cidadãos sejam ampliadas, a qualidade dos serviços prestados seja melhorada e as transações entre Estado e sociedade sejam mais eficientes.

Ainda nessa perspectiva, García (2015) afirma que a maneira de fortalecer os municípios é aprimorar a capacidade de administrar seus próprios recursos, a partir do incentivo aos cidadãos para colaborar com as decisões e políticas segundo as particularidades de cada lugar. Assim, entende-se que o mais apropriado é inserir a colaboração cidadã como ferramenta capaz de promover mudanças nos municípios, gerando uma nova cultura de gestão urbana que permita uma visão favorável sobre esse processo.

Gonçalves e Marra (2012) complementam, destacando que o interesse público está no centro de todo o conjunto social, e efetivar esse interesse deve ser um compromisso da administração pública e um direito dos cidadãos. Ademais, as autoras constatarem que a verdadeira solução dos problemas sociais municipais exige um sistema complexo de coordenação e cogestão, onde o governo é feito em parceria, incluindo prefeitura, sociedade civil e iniciativa privada.

No entanto, se a Constituição Federal de 1988 prevê mecanismos de inserção do cidadão no planejamento e na gestão municipal, por que existem tão poucos casos de sucesso? Para Celso, Silva e Coelho (2012), esse quadro pode ser explicado pela dificuldade de acesso à informação, e ainda afirmam que apenas o acesso universalizado a novas tecnologias poderá prover ao cidadão o exercício pleno da cidadania.

Oliveira (2009) avança nessa discussão ao destacar o cidadão como uma fonte valiosa de informação. Ressalta que governos locais em diversas regiões do mundo, especialmente em países desenvolvidos, investem em tecnologias capazes de facilitar a interação entre gestor e cidadão, com o intuito de capturar informações relevantes para a elaboração do

planejamento. Nesse contexto, o uso de ferramentas tecnológicas, em especial as desenvolvidas para a internet, possibilita maior proximidade entre gestor público e cidadão.

Klering, Krueel e Stranz (2012) concluem que, com a melhoria das condições de infraestrutura, especialmente das TIC's, poder-se-ia criar capacidade institucional de gestão, mesmo em pequenos municípios. Os autores destacam que tal perspectiva permitiria aproximar os cidadãos do governo local, onde a busca por capacidades institucionais para implementar estratégias organizacionais torna-se cada vez mais imprescindível, face à dependência tecnológica e sua contínua evolução.

Portanto, é possível afirmar que o uso de mecanismos baseados nas TIC's permite aprimorar as capacidades institucionais municipais, na medida em que propicia a inserção dos cidadãos como colaboradores diretos na melhoria dos serviços públicos. Sistemas de informação capazes de integrar os diversos atores que influenciam a gestão municipal, e que estejam centrados no cidadão, tornam-se ferramentas gerenciais de grande importância para aqueles que querem inovar e, ao mesmo tempo, garantir a eficiência de suas decisões. Assim, o próximo tópico trará uma perspectiva sobre os sistemas de informação e de que maneira eles podem favorecer a administração pública moderna.

3.2.2 Sistemas de informação como aprimoramento das capacidades institucionais municipais

Partindo do pressuposto de que o principal objetivo da Administração Pública é atender o fim público, este, para ser alcançado, necessita de meios eficazes de gerenciamento e prestação de serviços públicos, face a escassez de recursos. Com o avanço das TIC's e a integração mundial trazida pela globalização, ferramentas capazes de integrar as informações locais e torná-las acessíveis aos gestores públicos tendem a desenvolver vantagem na atração por recursos. Uma administração mais racional e habilitada a propor novas políticas públicas passa pelas informações que os municípios possuem sobre as características da população e a natureza dos problemas específicos de cada localidade.

Nesse ínterim, Rezende (2007) destaca a informação como um recurso efetivo do município, especialmente quando planejada e organizada, facilitando as decisões locais. Para tanto, é necessário um mecanismo capaz de agrupar informações similares ou

complementares, gerando alternativas e apontando soluções viáveis e econômicas para os problemas observados no município. É o que se chama de sistema de informação.

Reis, Dacorso e Tenório (2015) enfatizam a união entre tecnologias e instituições (públicas ou privadas) como a principal função dos sistemas de informação, pois determinam quais dados devem ser coletados e transformados em informação, auxiliando a instituição em seus diversos processos. Além disso, os autores consideram que a utilização de sistemas de informação, aliada às facilidades de comunicação, pode apresentar às instituições públicas importantes benefícios, como melhora na transparência e inclusão dos cidadãos nas decisões.

É interessante observar que já existem iniciativas digitais para a gestão municipal e que podem vir a permitir a colaboração do cidadão. Além dos já citados casos de Porto Alegre-RS, Campinas-SP e Passo Fundo-RS, também pode ser destacado o software e-Cidade. Esse software¹⁰ está disponível na página da internet do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, destinando-se a “informatizar a gestão dos municípios brasileiros de forma integrada”. Conforme se observa na figura a seguir, a plataforma apresenta diversas ferramentas para a gestão dos municípios.

Figura 3 - Módulos disponíveis no e-Cidade



Fonte: Portal da empresa DBSeller Sistemas Integrados, desenvolvedora do sistema e-Cidade¹¹

Contudo, não se observa ainda nessa plataforma uma proposta de interação efetiva com os cidadãos, inviabilizando espaços de colaboração. Tal fato é visto como uma limitação

¹⁰ Disponível em: <https://softwarepublico.gov.br/social/e-cidade>. Acesso em 21 de setembro de 2017.

¹¹ Disponível em: <https://www.dbseller.com.br/produtos/>. Acesso em 09 de outubro de 2017.

do software, restringindo a informação a grupos específicos e permitindo ao cidadão apenas o acesso a informações, sem poder contribuir de forma direta com a gestão local.

Portanto, a intenção da presente pesquisa é evidenciar os possíveis benefícios da colaboração cidadã na gestão local, a partir de plataformas similares ao e-Cidade. Essa perspectiva pode aprimorar as capacidades institucionais municipais e a governança dos serviços públicos prestados, na medida em que a gestão atuará baseada na colaboração dos cidadãos, enfrentando os problemas que mais prejudicam a comunidade. Entretanto, para induzir o município a utilizar uma ferramenta gerencial digital, é preciso investigar seu nível de adesão tecnológica. Deve-se, ademais, verificar as condições de que dispõem os cidadãos locais para utilização e interação com essa plataforma. Tal contexto será mais bem explorado no tópico a seguir.

3.2.3 Adesão Tecnológica: realidade dos municípios brasileiros

Com a necessidade de maior transparência no uso dos recursos públicos, seja por pressões de uma sociedade mais informada e consciente, ou por exigências dos órgãos de controle e fiscalização, não é mais possível conceber uma gestão pública distante das inovações tecnológicas. Mesmo o menor dos municípios precisa utilizar ferramentas capazes de gerar relatórios contábeis, fiscais e financeiros, caso queira receber sua cota do Fundo de Participação dos Municípios, por exemplo.

Essa realidade não é exclusiva do Brasil. O mundo globalizado cria fatores condicionantes de desenvolvimento que exigem investimento substancial em tecnologia, sendo possível citar o caso dos EUA, onde legislações específicas autorizam as agências locais a desenvolver e implementar estratégias de incentivo à inovação. Assim, instituições que estiverem à margem do processo de inovação tendem a sofrer dificuldades na captação e alocação de recursos, sejam públicos ou privados (GOMES et al., 2009; SOUSA et al., 2015).

Pereira et al. (2016) avançam na discussão, ao afirmar que a globalização e a crescente competitividade têm reforçado a importância da capacidade de adaptação à nova realidade da gestão organizacional municipal. A evolução tecnológica, fato marcante da sociedade contemporânea e que afeta instituições públicas e privadas, é consequência das novas

informações geradas, processadas e disseminadas na sociedade. Isso tem levado as prefeituras a reavaliar seus processos gerenciais, com o intuito de se adequar às demandas de “clientes” cada vez mais exigentes e bem informados.

Para Lóppez-De Castro e García Alonso (2016), o uso de ferramentas modernas, ou seja, as TIC's e as inovações tecnológicas em geral, podem causar uma transformação positiva das relações Estado-sociedade, facilitando novas formas de governo, com viés colaborativo. Tal contexto permitiria um foco maior nos cidadãos, dificultando a centralização e o monopólio da informação, e disseminando o poder de decisão.

Sendo assim, dada a importância da informação para o contexto organizacional das instituições, é possível conceber uma perspectiva favorável à utilização de sistemas capazes de integrar tais informações, servindo de apoio para os gestores públicos na tomada de decisão. No âmbito das instituições públicas, Pereira et al. (2016) destacam que o uso de sistemas informatizados pode aumentar a qualidade dos serviços prestados e otimizar a aplicação dos recursos.

Contudo, os mesmos autores destacam a dificuldade em adotar sistemas de informação em instituições públicas, tendo em vista as barreiras burocráticas e gerenciais. Além disso, outros aspectos característicos do setor público também podem influenciar negativamente esse processo, tais como: falta de cultura gerencial, baixa qualificação do corpo técnico, uso de informação como instrumento de barganha e favorecimento, e ausência de indicadores de desempenho confiáveis.

Por esse panorama, Rezende e Pereira (2013) afirmam que os municípios brasileiros adotam sistemas de informações gerenciais apenas por pressões institucionais, sem que desenvolvam capacidades institucionais próprias e permanentes. Isso os tem levado a uma gestão que utiliza instrumentos meramente formais, distante dos cidadãos e centrado em questões financeiras. Para os autores, ainda é possível perceber uma atuação dos agentes políticos com objetivos estritamente eleitoreiros, despreocupados com as políticas públicas adotadas.

Tal cultura demanda um longo prazo para ser mudada, tempo em que os municípios precisam investir em mecanismos eficientes de gestão (REZENDE e PEREIRA, 2013). É nesse contexto que se defende a necessidade de aprimorar a capacidade de adesão tecnológica dos municípios, tendo em vista os resultados positivos que se pode alcançar.

Nesse processo, entende-se que o uso de ferramentas tecnológicas privadas limita o alcance de maturidade gerencial pela prefeitura, na medida em que os funcionários públicos atuam apenas como executores de atividades rotineiras, sem desenvolver conhecimentos que possam ser absorvidos pela gestão. O reflexo direto é a dependência de empresas proprietárias de plataformas privadas, as quais absorvem práticas gerenciais e acumulam habilidades necessárias ao cotidiano das prefeituras, induzindo o gasto com assessorias externas.

Assim, pode-se dizer que a literatura citada reitera que a dinamicidade das relações e interações atuais não é mais compatível com os formalismos desnecessários da burocracia estatal tradicional herdada. A simplicidade e a rapidez se impõem para que o cidadão seja capaz de acompanhar e colaborar na evolução e/ou revolução local e mundial. Contudo, não se deve esquecer que simplicidade e rapidez não bastam, uma vez que elas devem ser arquitetadas de modo a promover a coprodução de resultados efetivos e admissíveis para a sociedade imediatamente atendida na prestação dos serviços públicos.

É importante ressaltar que o potencial das ferramentas gerenciais colaborativas, no âmbito da gestão local, depende da interação efetiva e direta do cidadão. Sem um incentivo a tal colaboração, não há garantias que a simples utilização de plataformas gerenciais unilaterais para o serviço público possa promover decisões mais democráticas (LÍPPEZ-DE CASTRO e GARCÍA ALONSO, 2016) e, com isso, gerar a tão almejada governança.

Nesse sentido, dada a relevância do tema o qual aglutina os aspectos positivos de um modelo econômico inovador com as capacidades institucionais municipais, na busca pelo aprimoramento da governança, entende-se que seja possível contribuir para a construção de uma administração pública mais responsiva e próxima dos cidadãos. Estes são, em última análise, o maior patrimônio que os gestores públicos locais devem zelar.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada buscou analisar a abordagem tradicional do gerencialismo público em alguns municípios da região semiárida nordestina, bem como estimular a discussão acerca de uma gestão colaborativa dos serviços públicos, no âmbito local. Essa visão ganha destaque na medida em que se observa a dificuldade de criar e manter sistemas de gestão formais para os serviços públicos municipais. Entende-se que seja oportuno investir na busca por mecanismos capazes de reverter esse quadro, permitindo aos cidadãos um papel central e inserindo-os num contexto de transformação da realidade local.

Marcondes et al. (2017) destacam que toda oportunidade surge da percepção das necessidades dos clientes/consumidores, as quais não foram satisfeitas possibilitando a criação de novos produtos para a gestão. Assim, a contribuição que esse tipo de pesquisa pode oferecer aos municípios é apresentar competência crítica capaz de trazer novas inspirações para a solução dos problemas locais.

4.1 Caracterização da pesquisa

Do ponto de vista da forma a pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa, onde se leva em consideração a presença ou ausência de determinada característica na análise, sendo possível elaborar deduções específicas ampliando a relevância do contexto observado (BARDIN, 2011; GIL, 1991; 2008).

Em relação aos objetivos, segundo Gil (1991; 2008) a pesquisa pode ser entendida como do tipo exploratória por almejar o aperfeiçoamento de ideias ou a descoberta de intuições, na medida em que se aproveita dos conceitos da economia colaborativa para vislumbrar soluções administrativas capazes de aprimorar a governança dos serviços públicos municipais. Também possui um viés descritivo, a partir da apresentação das capacidades institucionais municipais e suas possibilidades de adesão a novas tecnologias com foco em melhorias para a gestão dos serviços públicos.

Para a coleta de dados, entende-se que a utilização de variadas ferramentas possibilita maior segurança nos resultados encontrados. Portanto, o primeiro passo da pesquisa será uma revisão bibliográfica com o intuito de estabelecer o marco teórico e possibilitar uma aproximação conceitual entre os objetivos e as técnicas de pesquisa utilizadas. Marconi e Lakatos (2003, p. 183) postulam que a pesquisa bibliográfica “propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”. Nesse contexto, insere-se a análise da economia colaborativa sob a ótica da esfera pública na tentativa de aprimorar a governança dos serviços prestados.

Em seguida será procedido a um estudo de caso, um método que tem sido utilizado como estratégia de pesquisa nas Ciências Sociais Aplicadas e demanda um estudo profundo e exaustivo dos fatos apresentados na investigação (YIN, 2001; MENEZES, 2009; ZANNI, MORAES e MARIOTTO, 2011; LIMA et al., 2012). Tal método exige um amadurecimento metodológico por parte do pesquisador, se caracterizando como uma pesquisa empírica acerca de um fenômeno contemporâneo, onde não se tem clareza dos limites entre o contexto e o fenômeno observado. Aplica-se ao presente caso por se tratar de um tema atual, sem que haja registro de propostas similares na literatura acadêmica, exigindo bastante reflexão e um conhecimento pormenorizado dos conceitos e propósitos da economia colaborativa, para permitir a construção de hipóteses viáveis para a gestão pública. Esse estudo se configura como de casos múltiplos na medida em que há mais de um sujeito analisado, com vistas a permitir uma proposta inovadora na gestão dos serviços públicos de um determinado conjunto de municípios da região semiárida nordestina, onde as soluções apresentadas serão baseadas nas observações comuns acerca da realidade desses entes federativos.

4.2 Objeto de estudo e sujeitos da pesquisa

A partir do refinamento das bases conceituais, ou seja, com a compreensão das especificidades das categorias teóricas é preciso definir o objeto de estudo. Em virtude da escassez de recursos financeiros e de tempo, a pesquisa foi realizada com gestores municipais cujo acesso foi facilitado pela proximidade. Entende-se que tal característica não diminui a relevância da pesquisa, pois as informações coletadas baseiam-se nas experiências e no conhecimento acerca da gestão municipal, bem como nas impressões e perspectivas sobre

uma gestão colaborativa dos serviços públicos, não exigindo para isso a observação in loco em cada município.

Para obter tais informações foram utilizadas entrevistas, as quais Marconi e Lakatos (2003, p. 196), consideram o “instrumento por excelência da investigação social”, permitindo uma coleta de dados precisa e um diagnóstico do possível problema social. O processo foi conduzido a partir de uma relação pré-definida de pontos de interesse, que vão sendo explorados sequencialmente (GIL, 1991). A opção pela entrevista, em detrimento do questionário, se dá pela intenção de possibilitar ao pesquisador a captação de informações não repassadas diretamente pelo entrevistado, seja por razões de cunho pessoal ou político.

No processo de escolha dos municípios, levaram-se em consideração basicamente dois aspectos: que fossem pequenos municípios, tomando como base para essa pesquisa uma população de até 20 mil habitantes, e que os municípios apresentassem limitações orçamentárias para arrecadação própria de recursos financeiros. O quadro abaixo ilustra bem esse processo.

Quadro 1 - Dados dos municípios escolhidos

Município	População estimada (2017)	% receitas oriundas de fontes externas (2015)
Mossoró	295.619	73,6
Upanema	14.609	92,0
Governador Dix-Sept Rosado	13.157	90,9
Almino Afonso	4.854	95,3
Icapuí	19.685	62,2

Fonte: elaborado pelo autor em consulta à plataforma <https://cidades.ibge.gov.br/>, 2018.

Nesse cenário, é preciso fazer algumas observações. Primeiro, considerando o fato de serem pequenos municípios, aproxima-se das observações de Klering, Krueel e Stranz (2012) de que esses municípios costumam apresentar melhores resultados na melhoria da qualidade de vida da sua população quando se consegue qualificar suas administrações públicas. Contudo, o município de Mossoró, apesar de seus quase 300 mil habitantes, foi inserido nesse contexto por sua relevância para a região, tendo sido nomeado oficialmente pela lei federal nº 13.568, de 21 de dezembro de 2017, como a Capital nacional do Semiárido. Recebe, assim, grande destaque e tende a ser referência para diversos municípios próximos, concentrando informações e estimulando a circulação de bens e serviços pela região.

Segundo, a escolha de municípios cuja arrecadação própria esteja bastante limitada tem a intenção de maximizar os possíveis resultados dessa pesquisa, considerando que atrairá maior atenção de gestores públicos mais necessitados de ferramentas capazes de otimizar o planejamento e a utilização de seus escassos recursos. Conforme foi possível observar, há município cuja dependência de recursos externos é de mais de 95%, tornando as políticas públicas extremamente incertas quanto ao seu alcance. Dessa forma, dispor de uma ferramenta capaz de apontar as principais necessidades da população, ao mesmo tempo em que promove um uso mais racional dos recursos públicos a partir de interações colaborativas entre gestores e cidadãos, tende a aprimorar a governança na prestação de serviços públicos e dotar a gestão local de capacidades institucionais permanentes, reduzindo a dependência de receitas oriundas de fontes externas.

Quanto à escolha dos entrevistados, a pesquisa obedeceu ao critério de serem gestores públicos municipais cuja atuação direta e experiência em gestão, planejamento, avaliação e prestação de serviços à sociedade demonstrem a viabilidade, ou mesmo a necessidade, de uma ação colaborativa do serviço público. Também foi observada a relevância dos respondentes ao objetivo da pesquisa, sendo operadores dos sistemas de gerenciamento dos serviços públicos.

Os gestores entrevistados estão descritos e codificados no quadro a seguir. Todas as entrevistas foram realizadas no ano de 2018.

Quadro 2 - Relação dos entrevistados da pesquisa

Cód.	Função atual – Município	Experiência	Data	Duração
G1	Controlador Municipal – Mossoró-RN	14 anos	15/03	58’26”
G2	Secretário de Governo e Patrimônio – Upanema-RN	1,5 anos	23/03	53’38”
G3	Secretário de Educação – Governador Dix-Sept Rosado-RN	5 anos	17/05	32’45”
G4	Chefe de Gabinete – Governador Dix-Sept Rosado-RN	1,5 anos	17/05	81’23”
G5	Vice-prefeito – Almino Afonso-RN	1,5 anos	21/05	25’45”
G6	Assessor Jurídico – Icapuí-CE	3,5 anos	06/06	<i>Gmail</i>
G7	Presidente – FEMURN e Prefeito – São Paulo do Potengi	14 anos	06/06	<i>Gmail</i>

Fonte: elaborado pelo autor, 2018.

É preciso fazer ressalva quanto ao elevado tempo de duração da entrevista referente ao código G4. Nesse momento, além do Chefe de Gabinete da prefeitura, estava presente também o Secretário de Meio Ambiente, cuja experiência de mais de 10 anos como gestor público contribuiu, com relatos e fatos apropriados, para os objetivos da pesquisa.

Além disso, as entrevistas referentes aos códigos G6 e G7 foram realizadas via *Gmail*. Ambos receberam o roteiro com as perguntas da entrevista, responderam e enviaram de volta. Considera-se que tal procedimento não diminui a qualidade das inferências e observações a partir de suas respostas, na medida em que houve o cuidado de manter contato permanente capaz de dirimir todas as dúvidas que pudessem surgir.

As demais entrevistas foram conduzidas por meio de um roteiro semiestruturado, aplicado diretamente na presença do respondente e gravadas, transcritas e analisadas. Este roteiro foi adaptado do modelo VRIO, o qual será mais bem detalhado no subtópico seguinte.

4.3 Modelo VRIO

Desenvolvido como uma ferramenta analítica dos recursos e capacidades de uma organização, esse modelo se torna um diferencial na análise estratégica em busca de vantagem competitiva. Sua aplicação permite a compreensão da dinâmica organizacional e o resultado de possuir ou não determinada capacidade, com base na Visão Baseada em Recursos – VBR. Nesse contexto, tem-se que recursos são insumos ao processo produtivo, controlados pela organização e que podem ser usados para criar e implementar estratégias, dividindo-se em quatro grupos: recursos financeiros, recursos físicos (tecnologia), recursos humanos (conhecimentos técnicos e tácitos) e recursos organizacionais (estruturas institucionais e tecnoburocráticas). As capacidades são tidas como subconjuntos dos recursos (BARNEY e HESTERLY, 2011).

Segundo Barney e Hesterly (2011) o modelo VRIO está relacionado a quatro questões fundamentais em uma análise estratégica. Pode ser resumido no quadro seguinte.

Quadro 3 - Modelo VRIO: valor, raridade, imitabilidade e organização dos recursos

VRIO	Questões-chave
Valor	O recurso permite que a organização explore uma oportunidade ambiental e/ou neutralize uma ameaça do ambiente?

Raridade	O recurso é controlado atualmente apenas por um pequeno número de organizações concorrentes?
Imitabilidade	As organizações sem o recurso enfrentam uma desvantagem de custo para obtê-lo ou desenvolvê-lo?
Organização	As estruturas institucionais e tecnoburocráticas da organização estão organizadas para dar suporte à exploração de seus recursos valiosos, raros e custosos para imitar?

Fonte: BARNEY e HESTERLY, 2011.

Com base nas respostas às questões VRIO é possível entender o potencial relacionado à exploração de um recurso ou capacidade da organização, indicando o resultado dessa exploração. Para Vasconcelos et al. (2015), o modelo VRIO permite observar se a gestão dos recursos apresenta resultados positivos, e possibilita à organização se manter atenta às transformações que ocorrem no seu “ramo” de atuação.

4.3.1 Adaptação do modelo VRIO para o estudo

Considerando que o modelo VRIO foi desenvolvido para análise de vantagem competitiva de organizações privadas, é preciso fazer adaptações para o contexto pesquisado. E o primeiro ponto de ajuste se refere aos recursos analisados.

Conforme Barney e Hesterly (2011) orientam, são quatro os recursos que devem ser considerados pelo modelo VRIO: financeiros, físicos, humanos e organizacionais. Tendo em vista que os municípios dispõem de diversas fontes de arrecadação financeira e muitas delas são vinculadas exclusivamente a determinados fins, torna-se inviável sua análise nessa pesquisa. Da mesma forma, por se tratar da esfera pública, onde os recursos organizacionais são exógenos à organização e dependentes de leis e regras que limitam a atuação gerencial, também não será possível incluir esse recurso na análise.

O segundo ponto de ajuste está nas questões do modelo VRIO que, ao abordarem a dinâmica da iniciativa privada, tornam limitado seu alcance dentro da esfera pública. Para essa pesquisa, as questões foram adaptadas para a seguinte lógica:

Quadro 4 - Modelo VRIO adaptado para a pesquisa

DIMENSÃO	QUESTÃO	QUESTÃO MODIFICADA
Valor	O recurso possibilita à organização	O recurso permite aprimorar a

	responder às oportunidades e ameaças do ambiente?	governança e as capacidades institucionais municipais?
Raridade	É um recurso raro às organizações?	Os municípios podem acessar de forma igualitária esse recurso?
Imitabilidade	O recurso permite fácil imitação?	O recurso é difícil/custoso de ser imitado pelos municípios?
Organização	A organização está apta a explorar o potencial do recurso?	O poder público está organizado para explorar esse recurso?

Fonte: Elaborado pelo autor. Adaptado de Barney e Hesterly, 2011.

O último ponto de ajuste está no fato de que o modelo VRIO foi desenvolvido como meio de avaliar os recursos existentes em uma organização e verificar seu potencial de exploração. Contudo, como a pesquisa traz uma proposta inovadora, as questões referentes à gestão colaborativa dos serviços públicos trazem uma percepção dos entrevistados acerca do tema, e não a perspectiva de sua aplicação prática. Tal cenário demandaria uma intervenção na forma de prestação dos serviços públicos municipais, inviabilizando a análise em tempo hábil.

O roteiro adaptado do modelo VRIO e utilizado para guiar as entrevistas se encontra no apêndice dessa dissertação.

4.4 Técnica de análise

Com base nas informações repassadas, a técnica utilizada foi análise de conteúdo, para interpretar os dados coletados nas falas e opiniões dos entrevistados. Bardin (2011) destaca a análise de conteúdo como um método predominantemente empírico, variando de acordo com o modelo de informação e o tipo de interpretação utilizado pelo analista. Seu papel, afinal, é descobrir e interpretar os “vestígios” que uma mensagem pode deixar, induzindo considerações a partir de índices ou indicadores. Consiste em um conjunto de técnicas de análise das comunicações a partir de um sistemático e objetivo processo de descrição do conteúdo das mensagens observadas pelo pesquisador.

Nesse sentido, é possível elencar as etapas da técnica organizando em três fases: pré-análise, onde o material é organizado com vistas a permitir sua operacionalização, sistematizando as ideias iniciais; exploração do material, com a definição de categorias e unidades de registro que serão submetidas a um estudo aprofundado, norteado pelas hipóteses e referenciais teóricos; e tratamento dos resultados, inferência e interpretação, em cuja qual ocorre a condensação das informações para análise e reflexão crítica por parte do pesquisador (BARDIN, 2011; MOZZATO e GRZYBOVSKI, 2011; CAVALCANTE, CALIXTO e PINHEIRO, 2014).

Conforme Bardin (2011, p. 131) afirma, o pesquisador pode, a partir de resultados significativos e fiéis, “propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos – ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas”. Quivy e Campenhoudt (1998) complementam que o procedimento básico da técnica de análise de conteúdo está ligado à exposição das categorias pertinentes aos propósitos da pesquisa, desmontando a estrutura e os conteúdos das entrevistas para extrair sua significação. Assim, permite construir considerações acerca do que os entrevistados comentam sobre os benefícios e limitações da gestão colaborativa dos serviços públicos municipais.

Ademais, é possível destacar que tal técnica de análise está balizada por duas fronteiras: aspectos linguísticos tradicionais e interpretação do sentido das palavras. Conforma-se um cenário que exige compreensão aprofundada dos conteúdos abordados, bem como das interconexões entre eles. Assim, a análise de conteúdo não deve ser extremamente vinculada à técnica, prejudicando a capacidade intuitiva do pesquisador, nem ser demasiado subjetiva, impondo ideias ou valores às falas dos entrevistados.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os dados foram analisados a partir de dois enfoques. Primeiro, foi investigada a abordagem tradicional do gerencialismo público nos municípios pesquisados, evidenciando as capacidades institucionais de prestação de serviços aos cidadãos; segundo, foi considerada a perspectiva de uma gestão colaborativa dos serviços públicos, permitindo aos entrevistados apresentar suas impressões e expectativas, face a possibilidade de melhoria da governança dos serviços públicos municipais.

Em cada um desses prismas foram observadas as dimensões *valor*, *raridade*, *imitabilidade* e *organização*, a partir do modelo VRIO adaptado à lógica do setor público. Essa etapa da pesquisa permitiu expor as ações dos gestores públicos municipais no cenário atual do gerencialismo público, bem como evidenciar seu pensamento e forma de agir, e sua capacidade de inovar frente aos limitados recursos. Tais características podem demonstrar importantes aspectos da gestão pública brasileira, especialmente no âmbito dos pequenos municípios.

5.1 Abordagem tradicional herdada do gerencialismo público municipal

Nessa etapa da pesquisa buscou-se um enfoque no padrão atual de prestação dos serviços públicos, destacando os recursos tecnológicos e humanos de que dispõem os municípios estudados, e permitindo um diagnóstico das capacidades institucionais municipais. Com isso, tentou-se verificar a existência de fragilidades e limitações nas gestões locais e/ou nos gestores pesquisados.

5.1.1 Recursos tecnológicos

A análise do *valor* assumido pelos recursos tecnológicos disponíveis nos municípios estudados deixaram claras as limitações encontradas na prestação de serviços aos cidadãos,

especialmente em municípios de pequeno porte, com recursos limitados e dependentes dos demais entes federativos (SOUSA et al., 2015; FERNANDES, 2016).

G1: A gente ainda tem, por incrível que pareça, prefeituras no município, no estado, que não tem sistema nenhum ainda, é tudo manual.

G2: Olha, a realidade dos municípios pequenos brasileiros ela é bem complicada, você vai chegar em muito canto que o serviço funciona numa precariedade imensa.

G3: Então aí a gente já tem dois sistemas distintos numa mesma organização...são contratados, o município não tem capacidade técnica, infelizmente.

[...] acontecem muitos problemas e é bem difícil de resolver quando você tem uma empresa contratada terceirizada às vezes resolve logo, mas eles atendem a tantos municípios que às vezes isso fica pendente durante algum tempo pra poder se resolver.

G4: É, eu acho que é ainda muito precário aqui dentro da nossa realidade as ferramentas tecnológicas pra aplicar esse modelo gerencial, certo, principalmente nesse sentido de receber muito feedback da população.

G5: Rapaz, na verdade, o interior ele é meio atrasado no recurso tecnológico.

É, tem muitos municípios ainda que eu não sei nem como é que funciona, um pessoal que leva muita multa, muita coisa, devido às informações chegarem atrasadas, né.

Em relação ao aspecto da *raridade*, as respostas dos entrevistados evidenciam similaridades nas gestões dos municípios pesquisados, as quais comprovam a dificuldade em desenvolver soluções gerenciais próprias dos municípios face a limitação de recursos (PEREIRA et al., 2016). Logo, observa-se que há um mimetismo na prática administrativa dos municípios, influenciando negativamente os resultados dos serviços prestados à população, na medida em que as soluções não são pensadas a partir das características locais, mas em virtude das opções mais rotineiramente utilizadas pelos demais municípios, inclusive na utilização de sistemas privados nas atividades administrativas das prefeituras.

G1: Eu acho que tá no mesmo patamar dos outros municípios...Similares.

G2: [...] aí nós temos o sistema do TopDown, da Ágile, são sistemas que é através dos quais a gente executa o serviço. Aí, cada secretaria ela tem o sistema próprio, de acordo com sua necessidade né...Mas um sistema que interligue todas elas [secretarias] num sistema propriamente dito, não existe.

G3: Por exemplo, esse sistema que a gente tem que é o da TopDown, acho que vocês já conhecem, né, TopDown.

G4: No começo da administração nosso amigo Charles ele quis trazer esse sistema aqui pra dentro do município, mas por outras razões de escolha do gestor ele escolheu o privado, o PublicSoft.

Sobre o aspecto da *imitabilidade*, novamente foram evidenciadas dificuldades na gestão dos serviços públicos municipais, destacando nas respostas dos entrevistados a baixa capacidade dos gestores em buscar inovações, criando um mimetismo simplório de outras administrações municipais, em consonância com as afirmações de Rezende e Pereira (2013). Essa característica, segundo os entrevistados, é reforçada pela dificuldade de acesso a recursos, limitando a capacidade de investimento em alternativas gerenciais.

G3: É, como eu já falei, primeiro a própria estrutura física, que não permite fazer um trabalho melhor, e até aproveitar melhor desses sistemas que a gente tem, né. Porque eu já lidei com eles e eu acho que tem coisa que tão subutilizadas, né, que não se utiliza mas que de certa forma você tem disponível, mas que não se utiliza.

G4: [...] a gente tá caminhando ali no limite mínimo de softwares pra gestão.

G5: Recurso, financeiro, é. Porque, assim, essas cidades do interior elas vivem muito de FPM...Então é uma verba reduzida, né, resumida.

Na análise da *organização*, a maioria dos entrevistados destacou em suas falas a necessidade de investimento em recursos tecnológicos como uma das bases para a melhoria dos serviços públicos. Contudo, não souberam apresentar iniciativas efetivas próprias dos municípios em prol de tal melhoria, evidenciando uma clara contradição entre o discurso gerencial e a prática, bem como entre as ditas prioridades e as consequentes ações.

G1: Estão, estão, agora, momentaneamente, a gente é muito sincero em dizer, momentaneamente toda qualificação que a gente tá dando, tá proporcionando ao servidor, é através dessas parcerias...Nós não temos, ainda, nessa administração, com a condição de patrocinar.

G4: Então, sendo bem sincero e direto também na pergunta, não, nós não temos nenhuma política atual de mudança de software, nem nada disso. A única ação que a gente tem nesse sentido é justamente de expandir pra outras secretarias o software que é utilizado, e resolvendo a questão do pessoal com estagiário.

G5: Aí a gente tá driblando fazendo parcerias, né. Parceria com o Sebrae, parceria com, fazendo umas parceriazinhas.

Outrossim, foi possível observar que os municípios apresentam limitações quanto à interação com os cidadãos. Enquanto alguns relatam possuir apenas ouvidoria, outros não dispõem de um canal oficial. Nessa perspectiva, viabilizar mecanismos para uma verdadeira colaboração cidadã na gestão dos serviços públicos se torna inconcebível nos modelos gerenciais atuais. Portanto, ao questionar sobre meios de colaboração direta dos cidadãos, algumas respostas foram:

G2: Aí por parte da divulgação da prestação de contas de um dos princípios da administração pública que é o publicidade, aí nós temos o nosso site, o website, e vamos através das redes sociais também vamos publicando o que está sendo feito...Agora, não existe uma publicação, isso eu confesso de, vamos dizer, um relatório de prestação de contas periodicamente, entendeu, à população. Acho que esse acesso só quem vai ter é o cidadão que tomar a iniciativa de participar, de fiscalizar.

G3: Não, não tem...Hoje nós temos aí as redes sociais que tudo que acontece tá na rede social, né.

G4: Só por meio informal, no “boca a boca”, no falar...Nas redes sociais.

5.1.2 Recursos humanos

Observando o aspecto do *valor*, o cenário não é diferente do demonstrado na análise dos recursos tecnológicos, destacando as fragilidades gerenciais impostas pela escassez

quantitativa e qualitativa de recursos humanos, conforme se observa pelas respostas dos entrevistados, coadunando com as considerações de Pereira et al. (2016).

G1: Mas o fato de você ser um servidor público efetivo às vezes gera uma acomodação, né [...] faz com que aquele servidor não tenha tanta qualificação e por isso mesmo não sejam assim tão importante pra administração.

G2: Mas em relação aos colaboradores em geral eu considero que o conhecimento deles é suficiente apenas pra aquilo que eles tão executando.

G3: É, de certa forma eu vejo que, não só o nosso município, mas eu acho que a grande maioria, nós temos um subaproveitamento muito de pessoal. Eu acho que às vezes eles não estão nos lugares certos, e precisaria se redimensionar, reorganizar todo esse pessoal pra poder eles contribuírem mais, né, serem melhor aproveitados pra isso.

G4: É como eu falei, a gente pensou em utilizar estagiários, capacitar esses estagiários, mesmo não sendo o ideal, é um negócio que você sana ali naquele momento.

G5: Agora a questão, a grande questão é porque, em todas as cidades, mas isso é mais efetivo em cidades menores, as pessoas em algumas gestões não trabalhavam, assim, estavam muito acostumadas, ligadas a parte política, não se interessavam, pouca coisa, davam o expediente pela metade, e assim vai.

G6: [...] a resistência imposta à mudança da cultura administrativa já enraizada e a falta de comprometimento e atitude dos servidores públicos municipais.

As mesmas similaridades são observadas ao se analisar o aspecto *raridade* dos recursos humanos municipais. Há um nivelamento apresentado pelos gestores no tocante aos funcionários públicos, limitando a possibilidade de se implantar soluções inovadoras e reconhecendo a necessidade de reestruturação dos quadros funcionais das gestões locais. Esse panorama reflete diretamente nos serviços prestados aos cidadãos, pois, considerando uma mão de obra insuficiente ou mal dimensionada, pode ocorrer precarização dos serviços prestados além de inviabilizar a construção de mecanismos de avaliação e controle dos mesmos.

G2: Olha, eu acho que eles estão no mesmo nível, na medida em que eles atendem às necessidades da gestão, né.

G3: É, assim, é difícil fazer essa comparação porque eu não tenho dados de outros municípios, né. Mas eu acho que, eu diria que de forma mediana, né, não num grau tão similar, mas de forma mediana.

Você tem hoje muitos servidores nos municípios, eu acho que não é só a realidade daqui, que muitas vezes não conhece nem do próprio regime jurídico do município, não sabe lidar com o que é um ato público, como é que eu faço isso, como é que eu faço aquilo, muitas vezes a maioria dos nossos servidores não tem essa compreensão.

Então há uma alta rotatividade aí de servidores em algumas funções que acaba prejudicando a continuidade do serviço público...Então os municípios eles têm deficiência nisso.

G5: Todo e qualquer município e setor público precisa de melhoria, não tem jeito, isso aí não tem nem como a gente responder diferente.

G6: Apesar da crise financeira, o município possui recursos humanos eficientes. Todavia, é facilmente perceptível que servidores mais antigos já possuem culturas administrativas menos produtivas.

O aspecto *imitabilidade* dos recursos humanos municipais apresenta características interessantes. Enquanto alguns gestores acreditam possuir mão de obra suficiente e capaz de prestar serviços de qualidade aos cidadãos, outros reconhecem as limitações na absorção e utilização de novos modelos gerenciais baseados na tecnologia da informação. Acredita-se que concepções políticas (impopularidade, rejeição, etc.) podem ter influenciado algumas respostas, mesmo com o sigilo da entrevista, pois na análise dos recursos tecnológicos todos os entrevistados concordaram que a falta de *feedback* da população em relação aos serviços prestados era um dos impedimentos para a busca de soluções na prestação de serviços e consequente melhorias das capacidades institucionais. Assim, há uma clara falta de indicadores de desempenho confiáveis sobre a qualidade na prestação de serviços.

G1: Assim, a gente tem procurado, inclusive, eu não vejo dificuldade, não.

G2: Eu acho que não, eu acho que nossos funcionários lá eles tem condições de trabalhar com essa nova realidade que viria, né.

G3: Por exemplo, se nós tamos falando aqui em gestão pública, né, então nós temos muita deficiência nessa área. Por exemplo, direito administrativo, procedimentos administrativos, desenvolvimento de fluxo de processos, de procedimentos, né, tudo isso há uma deficiência muito grande. Se você vai pra parte financeira, nós temos uma alta rotatividade de servidor em diversas funções. Se você vai pro setor financeiro do município, você tem uma gestão, é uma equipe ela tá lá, quando a gestão muda aquela equipe financeira não fica, talvez o gestor não confia, muda todo mundo. Então aquele pessoal que passou 4 anos aqui vem pra outros setores, e esse que tava aqui vai pra lá, e tem que aprender todo o trabalho novamente. Aí quando ele tá aprendendo, se mudar de gestor, ele volta pra outro canto e lá vem outro pra cá.

Então, há uma deficiência muito grande nesse sentido, de reorganizar o corpo funcional do município, reestruturar e reorganizar, e verificar o que é que tá faltando pra que você possa suprir aquelas lacunas e atender as demandas do município. Então, é complicado você instalar ou criar, é, possibilitar sistemas se você não tem uma estrutura que absorva esse sistema, né.

G4: Pra absorver nem tanto, mas pra utilizar acho que seria justamente esse pessoal, a capacitação de pessoas, a gente teria que ter um número considerável e não temos, nós trabalhamos no limite também de números de funcionários efetivos...pessoas se aposentaram, pessoas entraram de licença, e se afastaram, e a gente foi reduzindo o pessoal e nenhum prefeito que entrou desde lá não fez nenhum concurso, então o número mínimo em cada secretaria de funcionários. Então, por isso, dificulta bastante você inserir uma ferramenta tecnológica, já que você não tem pessoas qualificadas.

G5: É questão de recurso, é isso.

Na análise da *organização*, apesar dos entrevistados declararem haver esforços gerenciais nos municípios pesquisados no sentido de uma melhor prestação de serviços aos cidadãos, não foram destacadas iniciativas capazes de explorar o potencial dos recursos humanos existentes. Alguns programas de governo foram citados, como o “Gestão ouvindo o povo” de Governador Dix-Sept Rosado e o “Cadastro Multifinalitário” de Mossoró; contudo, se observam, pelo menos, duas limitações: falta de recursos financeiros para atender a todas as reivindicações da população e falta de indicadores de desempenho e resultado capazes de avaliar o sucesso das ações municipais, deixando as decisões sobre políticas municipais apenas à critério dos prefeitos e secretários. Tal situação possibilita a realização de ações e programas a partir de interesses pessoais e nem sempre respaldados por dados qualificados. Essa perspectiva coaduna com as ideias defendidas por Celso, Silva e Coelho (2012), na medida em que a falta de informações claras e precisas afasta o cidadão da gestão local, limitando o alcance de resultados efetivos na atenção aos reais anseios da população.

G2: É porque essa parte mais estrutural, essa parte mais burocrática, num é, às vezes num é vista, né, pelo cidadão. E pra um município pequeno [...] eu acho que o povo, a população não atenta muito, não atenta muito a esse aspecto.

G6: Os cidadãos possivelmente percebem as melhorias organizacionais através da qualidade do serviço prestado, mas não há ferramentas ou mecanismos para medir o grau dessa percepção.

Como pode ser observado, variados aspectos analisados do gerencialismo público municipal apresentaram limitações e fragilidades em atender as demandas dos cidadãos, podendo resultar em serviços públicos deficientes e insatisfatória qualidade de vida. Tal perspectiva é corroborada pela literatura apresentada na pesquisa (REZENDE e PEREIRA, 2013; FERNANDES, 2016; PEREIRA et al., 2016), conforme as características gerenciais atuais dos municípios brasileiros, quais sejam: pouca estrutura gerencial, corpo de funcionários públicos com deficiências qualitativas e quantitativas, uso inapropriado de informação pública, e ausência de índices e indicadores de desempenho confiáveis.

Portanto, considerando que a abordagem tradicional do serviço público municipal vem enfrentando dificuldades na prestação de serviços aos cidadãos, entende-se que uma possível solução esteja em um novo modelo gerencial público voltado para a colaboração dos cidadãos, buscando atender efetivamente às demandas da sociedade e otimizar a alocação de recursos públicos.

5.2 Gestão colaborativa dos serviços públicos municipais

Esse momento da entrevista serviu para apresentar a ideia de um modelo gerencial colaborativo capaz de superar barreiras em prol de melhorias na prestação de serviços aos cidadãos. Para tanto, é defendido que uma gestão colaborativa dos serviços públicos municipais, a partir da atuação efetiva do cidadão em colaboração com a gestão local pode aprimorar a governança e a capacidade institucional de gestão desses serviços, melhorando seus resultados na atenção às necessidades da população.

5.2.1 Recursos tecnológicos

A primeira impressão acerca do *valor* que os recursos tecnológicos desse modelo gerencial teriam para gestão municipal foi positiva. Em geral, os entrevistados compreenderam o caráter inovador da proposta e reconheceram a necessidade de se pensar em opções capazes de alterar efetivamente o cenário atual do gerencialismo municipal. Em um contexto marcado por estruturas administrativas rígidas, instáveis e frágeis, conforme destacam Gomes, Alfinito e Albuquerque (2013), esse novo paradigma de gestão colaborativa dos serviços públicos municipais é visto com entusiasmo e expectativa, pois apresenta perspectivas ainda não exploradas, mas com potencial de sucesso.

G1: Seria muito importante. Eu acho que o município teria, digamos assim, um leque de informações muito autêntico, muito reais, né, que serviriam de base pra um planejamento.

Acho que o grande ganho que qualquer administração teria é em ter com mais eficiência os resultados, direto do usuário. E também, com certeza, com a colaboração e sugestões desse mesmo usuário, acho que as ações passariam a ser mais objetivas, né, passariam a responder mais às necessidades dos comunitários, né...

Mas que seria de muita valia porque, assim, muitas vezes se lança algum programa, alguma ação achando que ali vai solucionar muitos problemas administrativos mesmo, que aquilo ali vai contribuir pra melhoria da qualidade de vida de algum cidadão, e isso não atinge o objetivo. E, às vezes, até em um órgão que o administrador público tem esse conhecimento, pra sair perguntando o porquê: “Por que que não deu certo? Por que não funcionou? O que que houve? É o espírito da lei? É o espírito da ação? Ou é a forma como executou?”, né. Até chegar a isso leva algum tempo.

Interessante, muito interessante...Isso seria de muita importância porque até identificaria, né, as ações mais urgentes ou que teriam mais importância para o cidadão, né.

G2: Olhe, se esse sistema fosse colocado em prática e o cidadão ele realmente interagisse com o sistema, que, às vezes, pra o município pode ser que tenha uma certa dificuldade, né, no começo, mas se o cidadão realmente interagir, seria um, vamos dizer assim, um avanço de uma importância que é até difícil assim a gente, difícil não, que até a gente não consegue nem mensurar, né, porque seria um avanço importantíssimo e um grande passo.

G3: Eu acho que, que é um valor muito grande, é muito bom. Por que como que você atende as necessidades da população se você não tem um canal de interação com ela, né? Então eu acho que, a medida do que o município vai desenvolvendo suas políticas, executando suas ações, ela precisa ter um feedback, né, da população.

Como é que isso acontece, né, como é que eu tô prestando um serviço, se tá atendendo a população, e como é que isso tá voltando pro município pra que eu possa avaliar a eficácia disso, o impacto disso? Então eu acho que é excelente, sobretudo pra elaboração dos instrumentos de planejamento das políticas públicas do município.

G4: Justamente trazendo feedback...A importância, né, dos recursos seria essa. Trazer o feedback pra melhoramento da gestão de uma forma, vamos dizer assim, oficial, já que a gente atua nessa “reportagem” da população pro gestor de forma bem indireta.

E, pelo que eu percebi, a questão que você citou bem, seria a idealização de uma ação contínua, independente da gestão, que a aquela ferramenta ela permanecesse pra outras gestões que vierem, né, o método de avaliação fosse contínuo.

Considerando a perspectiva da inovação, pode-se confirmar o caráter disruptivo trazido pela gestão colaborativa dos serviços públicos, conforme defendido por Matos e Ipiranga (2018).

G1: E também, com certeza, com a colaboração e sugestões desse mesmo usuário, acho que, as ações passariam a ser mais objetivas, né, passariam a responder mais às necessidades dos comunitários, né [...] Corrigir distorções.

Eu acho que a colaboração a que vocês se referem é uma coisa muito mais ampla, muito mais dinâmica, né, tipo assim, uma coisa até que diária.

Destacando novamente o caráter inovador da proposta defendida por esse estudo, a análise do aspecto *raridade* demonstrou que os entrevistados não possuíam conhecimento acerca de modelos gerenciais similares, em que o cidadão é colaborador na gestão dos serviços municipais.

G1: Não tenho, não. Vocês têm algum?

G3: Não, que eu lembre assim, não.

G5: Não. A gente fala muito em gestão participativa, mas é um pouco diferente, não tem essa espontaneidade pro cara participar, não...É mais estimulado do que espontâneo, entendeu, de forma espontânea eu acho que não tem em canto nenhum, não. É uma inovação.

Em virtude disso, foi questionado se o município que aderisse ao modelo colaborativo de gestão dos serviços públicos teria algum tipo de destaque no cenário regional do gerencialismo público, e as respostas demonstram que sim.

G2: Olha, eu acho que teria um, um destaque considerável no sentido de que, de que hoje, é, os prefeitos eles, eles, assim, cada um vai, vão trabalhando na medida das necessidades dos seus municípios, mas sempre tem aquelas iniciativas que, que você, que você, é, que dão certo em todo canto, né. Que você vai e vê que “tá dando certo aqui no meu colega, pra melhor, né, tá dando uma contribuição, é, considerável, aí eu vou e copio aquilo, né”. E acontece muito isso, eles têm uma interação muito boa, e, é, Upanema adotando um sistema desse e trazendo um impacto positivo frente aos serviços, é, eu acho que seria uma vitrine pros outros assim, que com certeza eles teriam muito interesse em tentar também.

G3: Sim, acredito que sim...que ele seria destaque em relação aos demais.

G6: O município se destacará principalmente na rapidez e consolidação na formulação da agenda e na implementação das políticas públicas.

Confirmando o caráter inovador, a análise da *imitabilidade* demonstra as variadas limitações existentes nos municípios pesquisados para implantar um gerenciamento colaborativo na prestação de serviços públicos. Assim, apoiado na adaptação do modelo VRIO para o setor público, supõe-se que a implantação da proposta deste estudo poderia representar vantagens gerenciais para o município frente aos demais.

G1: Eu acho que a principal dificuldade é criar os mecanismos mesmo, né. Mecanismos que fossem realmente eficazes, formas de ouvir o cidadão, formas de implementar a participação... A participação, assim, direta do cidadão é que eu acho mais difícil. A vontade do cidadão, a forma como essa colaboração se daria, né.

G3: Porque, pra você fazer isso você tem que ter alguns passos, né, alguns procedimentos, implantar projetos pilotos, eu acredito, né, eu não sei, não tenho uma compreensão tão grande de que tipo de sistema seria, mas dependeria muito da situação. Mas eu acredito que seria possível, sim, seria viável.

G5: Só a parte financeira mesmo, eu acho. É porque, assim, tendo o financeiro não falta nada, não, você arranja uma pessoa que queria, “vou dar uma gratificação aqui”, ou então “você vai ser o pioneiro aqui nisso aqui e vai fazer isso aqui”, é fácil de arrumar.

G6: Sim, a utilização de recursos tecnológicos com sistemas de gestão colaborativa apesar de ser amplamente esperada, possui poucas pessoas e órgãos qualificados para aplicá-la. Não há cursos específicos e incentivos ao aprimoramento.

No aspecto da *organização*, foi questionado se os entrevistados consideravam haver recursos tecnológicos suficientes nos municípios para implantar o modelo colaborativo de gestão, ao qual houve consenso em dizer que sim. Além disso, foi perguntado se haveriam barreiras políticas a tal implantação, sendo negado pelos entrevistados.

G1: Acho que não.

G3: Eu acredito que isso depende muito do gestor, né. Eu acredito que, por questões políticas, talvez não.

5.2.2 Recursos humanos

Sobre o *valor* que os recursos poderiam assumir em um modelo colaborativo, houve consenso em afirmar sua relevância, na medida em que haveriam profissionais capacitados e atualizados em novas tecnologias, bem como estes mesmos profissionais teriam acesso a índices e indicadores capazes de balizar as decisões tomadas em prol de melhorias efetivas nos serviços prestados aos cidadãos.

G1: Que importância teria, né? É, eu acho que de certa forma eu até já respondi.

Mas que seria um ganho muito grande pro município, pra qualquer órgão de gestão.

G2: Olha, um valor de grande importância, porque um profissional capacitado na área da tecnologia da informação hoje ele em qualquer lugar do mundo, em qualquer, ele é uma ferramenta, assim, que alavanca qualquer serviço, né...A tecnologia é cada vez mais presente e cada vez mais imprescindível, né, principalmente na administração pública, tá cada vez mais imprescindível na administração pública. Aí um profissional capacitado dentro de uma realidade dessa traria um, iria agregar assim de forma bastante considerável, né.

G3: Então eu acho que é uma questão meio complicada de se resolver, mas eu acho que ele é importante pra esse processo, né, sem dúvida.

G4: Importantíssimo, importantíssimo, certo. Tem um valor enorme, até porque como gestor, muitas vezes, a gente não vê as principais preocupações das pessoas.

Então a importância é isso, é você conseguir atender às principais necessidades sabendo o que que a pessoa tá precisando, e não do que você acha que ela tá precisando. A importância maior é nesse sentido, de você conseguir ir direto ao ponto e sanar aquela situação principal que muitas vezes você não sabe que a pessoa precisa.

G5: Toda, né. [...] qualquer tipo de colaboração é importante, e vindo, se for do quadro de funcionário melhor ainda, dos efetivos, né, melhor ainda. Porque aí você vai de dentro pra fora, fica até mais fácil do cara chegar em casa e conversar, outro chegar e conversar, conversar, despertar mais pessoas, né.

G7: Com efeito, a presença de equipes com qualidade técnica e em quantidade ajustadas às demandas dos serviços públicos, só podem gerar vantagens como qualidade, eficiência na oferta de serviços, melhoria no padrão do atendimento ao público – de forma presencial ou através das mídias disponíveis – otimização custo/benefício desses serviços e, também, redução do tempo para solução de problemas e seu custo financeiro.

Nesse momento da entrevista (*raridade*) foi questionado ao entrevistado se, em sua opinião e considerando o perfil dos recursos humanos disponíveis no município, haveria condições de implantar o modelo de gestão colaborativa. As respostas evidenciam a necessidade de uma reflexão quanto ao papel de prestador e usuário de serviços públicos.

G3: Eu acho que, não que o perfil dele não seja cabível, mas eu acho que precisaria passar pelo processo de resignificação, né, da minha atuação, do meu papel enquanto servidor, tudo isso.

De certa forma as reponsabilidades elas tendem a aumentar porque a coisa fica cada vez mais transparente, né, então eu acho que o servidor ele é muito importante, mas em contrapartida ele também ia se sentir um pouco avaliado com relação a isso.

Enquanto cidadão eu vejo dessa forma, mas enquanto servidor eu já vejo dessa outra forma. Então, há essa situação. Talvez, isso que eu fale, né, seja preciso haver uma reflexão, né, da sua própria prática e uma resignificação, talvez, do meu papel, né, nesse processo. Entender qual é o meu papel nesse processo tanto enquanto servidor e enquanto cidadão, e aí eu acho que vai muito por essa questão, né, de tá refletindo sobre sua prática, sobre o seu papel nesse processo e em cada polo que eu estou, se eu estou no polo de servidor ou no polo de cidadão. Acho que tem um desafio aí.

G5: Talvez, sim. Tem muita gente boa, com boa vontade, num vou dizer que num tem não. Agora, assim, é preciso que a gente despertasse isso neles, né. Tem muita gente boa, tem.

Sobre o aspecto da *imitabilidade*, os entrevistados acreditam haver recursos humanos suficientes, dentro do corpo técnico de funcionários de cada prefeitura ou acessíveis de acordo com os recursos disponíveis, para a implantação da gestão colaborativa dos serviços públicos.

G1: [...] mas eu acho que o pessoal qualificado nós temos.

G2: Assim, pelo conhecimento que eu tenho desses serviços assim, eu acho que não seria... Eu acho que teria até muita gente interessada, né, em poder ser admitido num processo desse, seja de uma contratação de assessoria ou se num processo seletivo ou concurso. Eu acho que, nesse sentido, não vejo problema não.

G4: [...] com os recursos de pessoal, não.

G6: Sim, o município possui vários técnicos com formação que facilitam a utilização da gestão colaborativa.

Para concluir essa etapa, o aspecto da *organização* demonstrou haver interesse por parte dos entrevistados em se aprofundar nas ideias defendidas pelo estudo em favor de uma gestão colaborativa dos serviços públicos. Mesmo confirmando a necessidade de superar algumas barreiras políticas e legais, há um consenso positivo na busca por soluções capazes de trazer melhorias para os serviços prestados aos cidadãos.

G2: Eu acho que haveria sim interesse da gestão. Mesmo diante da, desse aspecto político, né, dessa questão da avaliação, eu acho que quando um gestor público ele coloca um sistema desse à disposição, é porque ele tá querendo melhorar, ele tá querendo dar uma boa prestação do serviço público, né, de que ele foi incumbido pra, designado pra prestar o serviço, né. Na medida em que ele toma essa iniciativa de, de instalar um sistema desse, eu acho que a intenção dele é a melhor possível, né, de melhorar o serviço público. Então, a parte da avaliação, quando na medida em que ela viesse a ser negativa, ela também iria ajudar a melhorar, né, e eu acho que a intenção seria essa. É, ao meu ver, até essa questão da avaliação negativa ela viria a colaborar também, para que pudesse identificar os pontos deficientes e pudesse, né, resolver, consertar.

G6: [...] o município sempre estará de portas abertas à tecnologias sociais que aprimorem a gestão pública.

Observou-se que os entrevistados demonstraram compreender quão significativa seria a colaboração cidadã para a transformação da gestão municipal, conforme defendido por Gregory e Halff (2016) e Petrini, Freitas e Silveira (2017). A democratização da governança permitiria melhorias para a população em diversos aspectos sociais, inclusive financeiros, com a possibilidade de valorização da atuação do cidadão.

5.3 FEMURN: macrovisão gerencial municipal

Dada a condição única do conjunto de informações da FEMURN acerca dos aspectos gerenciais das gestões municipais no estado do Rio Grande do Norte, e sua relevância para o contexto nacional enquanto órgão de representação dos municípios perante a União e os demais estados da federação, essa entrevista ganha destaque para as considerações da pesquisa.

Comentando sobre a abordagem tradicional do gerencialismo público municipal, o presidente da FEMURN deixa claras as limitações encontradas, indicando os prejuízos que a sociedade pode absorver.

G7: A realidade, em grande parte das gestões municipais nos 167 municípios do RN nos mostra um quadro preocupante, resultante de uma combinação de inexistência de uma cultura gerencial calcada na competência dos servidores – quer os de carreira ou ocupantes de cargos em comissão – e na inexistência de condições operacionais adequadas para a adoção de modelos com base nas operacionais adequadas para a adoção de modelos com base nas tecnologias de informação e comunicação (TIC'S). Esse quadro é resultado, principalmente, da quase inexistência nos pequenos e médios municípios de recursos humanos, materiais e expertise necessária e fundamentais para a adoção/implantação de um conceito colaborativo nas gestões. Também, é importante destacar que a escassez de recursos financeiros, visão gerencial e influência político-partidária na formação de equipes contemplam o “caldo de cultura” para a inércia no sentido de modificações desse cenário.

Por outro lado, na análise da gestão colaborativa dos serviços públicos, o entrevistado consegue enxergar os possíveis benefícios para os cidadãos, bem como apontar os caminhos

que a gestão pública municipal deve seguir para viabilizar esse novo modelo gerencial e poder, assim, usufruir de suas vantagens.

G7: Obviamente, a adoção/implantação do conceito colaborativo nas gestões públicas municipais produziria enormes e vantajosas mudanças para os cidadãos, através da otimização de serviços e redução de gastos públicos. No entanto, para que essa nova realidade venha a ser construída e mantida, é indispensável a modernização da chamada máquina pública, através da aquisição e uso adequado de sistemas, programas/sistemas gerenciais e a presença de recursos humanos capacitados para manuseá-los. Por consequência, as vantagens principais da sua adoção seriam a melhoria da qualidade dos serviços públicos, a redução da burocracia e dificuldade no atendimento ao público e, certamente se bem conduzido, a redução de gastos públicos.

[...] a implantação da cultura e execução do conceito colaborativo nas gestões municipais – vencidas as dificuldades para se dispor de recursos humanos e financeiros para lhes dar suporte nas relações/interações entre cidadãos e os seus gestores – produziriam um grande avanço nas relações do público com seus representantes, resultando no surgimento de serviços prestados com qualidade e agilidade, e o reconhecimento disso como um importante ativo para os gestores. Na escala vivenciada de gestor para gestor, certamente se produziria uma cooperação efetiva e benfazeja com ganhos significativos para as diversas gestões e esferas envolvidas.

5.4 Outros aspectos relevantes da pesquisa

Considerando os relatos das entrevistas, há uma perspectiva bastante positiva ao modelo apresentado, avançando para uma discussão que extrapola o nível municipal e pode trazer soluções para variados aspectos da sociedade.

G1: Você imagina a questão da violência no Brasil como é complexa, né. E se houvesse mais colaboração em todos os sentidos, dos órgãos educacionais e tudo, acho que o resultado seria muito significativo. Eu enxergo. Acho que, existe um caminho ainda a ser percorrido, né...

Agora, se existe a possibilidade, existe. No meu entendimento, haveria ganho pra qualquer administração pública, seja a nível municipal, estadual, federal, com certeza.

G7: Obviamente, a implantação da cultura e execução do conceito colaborativo nas gestões municipais – vencidas as dificuldades para se dispor de recursos humanos e financeiros para lhes dar suporte nas relações/interações entre cidadãos e os seus gestores – produziriam um grande avanço nas relações do público com seus representantes, resultando no surgimento de serviços prestados com qualidade e agilidade, e o reconhecimento disso como um importante ativo para os gestores. Na

escala vivenciada de gestor para gestor, certamente se produziria uma cooperação efetiva e benfazeja com ganhos significativos para as diversas gestões e esferas envolvidas.

Importante destacar também que, mesmo em um cenário de recursos escassos para a gestão pública municipal, algumas iniciativas gerenciais já se voltam para uma maior aproximação com os cidadãos. Nesse contexto, pode-se dizer que o já citado “Gestão ouvindo o povo” do município de Governador Dix-Sept Rosado traz uma perspectiva positiva.

G4: Mas aí é onde entra aquilo que eu disse a você que é importante, por exemplo, do “Gestão Ouvindo o Povo”, de você chegar na comunidade mesmo [...] entra justamente nesse conceito que você tá falando do cidadão ele se sentir como o patrão que realmente é...O dinheiro é dele.

Então, é justamente aí onde a gente não faz nem sempre o que a gente quer, mas o que tá dentro da responsabilidade, né, uma gestão com responsabilidade tem que pensar assim.

Contudo, conforme já destacado também, tal iniciativa não viabiliza espaços para uma efetiva colaboração cidadã. As sugestões dos populares são avaliadas pela cúpula da gestão municipal, a qual observa critérios de oportunidade e conveniência na implementação das ações públicas, o que nem sempre significa atender efetivamente à população em suas maiores necessidades.

Por outro lado, alguns obstáculos à gestão colaborativa dos serviços públicos também são apontadas nas falas dos entrevistados. Conforme Pereira et al. (2016) destacam, a falta de cultura gerencial é uma das dificuldades na busca por otimizar a prestação de serviços aos cidadãos, inibindo novas experiências e perpetuando uma atuação administrativa engessada e pouco efetiva.

G1: Eu acho que a principal dificuldade é criar os mecanismos mesmo, né.

Eu vejo, assim, uma dificuldade administrativa, como coordenar uma política dessa colaboração...eu acho mais difícil encontrar os mecanismos, de como provocar, digamos assim, sistematizar essa colaboração.

Agora eu, assim, na minha cabeça, não passa ainda como sistematizar isso...eu acho meio teórico, só, sabe.

Agora, assim, em termos de realidade eu acho que, a gente ainda tá um pouco distante...a esfera pública.

G4: A descontinuidade das políticas é terrível (fala do Secretário de Meio Ambiente)...Esse ano nós perdemos alguns [recursos] por ainda estar no CALC.

G5: Acho, assim, que pro gestor tudo que vier somar é bom. Principalmente pra aquele que tem a mente aberta, tem uns que não tem, mais travado, não quer nem escutar o cara, tem uns que são assim.

G6: De forma genérica, a cultura enraizada nos servidores e gestores públicos com certeza dificultam e muitas vezes inviabilizam a utilização de novas tecnologias.

Nesse mesmo contexto, barreiras burocráticas foram destacadas na conformação política dos entrevistados, os quais podem se sentir ameaçados pelo empoderamento dos cidadãos e criar limites à implementação plena da gestão colaborativa pública. É o que Dornelas, Souza e Amorim (2017) apontam como fortes componentes políticos capazes de criar obstáculos a transformações efetivas da atuação administrativa tradicional.

G2: Eu acho que nós teríamos condições, mas de uma forma que fosse centralizada, vamos supor assim, no Gabinete, e que as outras secretarias pudessem vim acompanhar através de uma pessoa designada pra isso.

Entretanto, a maior dificuldade apontada pelos entrevistados é a falta de interesse dos cidadãos em se envolver em iniciativas ligadas ao setor público, ainda mais em um cenário que exige permanente colaboração.

G1: [...] mas a gente sente que o cidadão ainda não tá suficientemente, não sei se é só o brasileiro, ele não tem ainda aquele espírito de buscar, de cooperar, de informar e até de lutar pelo que é seu direito, né...

É e às vezes até querem participar mas não encontram a forma de participar e outras vezes não sentem também a valorização da participação, isso é um fato, né.

G2: Eu acho que a dificuldade estaria justamente aí, na questão do, não em incentivar, mas da população atender a esse incentivo, né...Acho que se não for de necessidade imediata da população eles não participam, não têm interesse.

G5: Tem pessoas que se interessam e participam, né, agora difícil é você botar na cabeça do cidadão que ele pode fazer isso.

Essa perspectiva, porém, é elencada com base nas experiências registradas no âmbito do gerencialismo municipal tradicional brasileiro. Seja pela característica de uma sociedade pouco interessada em participar e acompanhar por um longo tempo as questões políticas, ou pela dificuldade dos cidadãos em reconhecer que suas contribuições para a gestão são efetivamente consideradas e aproveitadas, o estudo aqui tratado analisa que a visão colaborativa dos serviços públicos pode preencher essa “lacuna”.

Conforme demonstrado por esse estudo, a mudança por parte dos cidadãos para atuar em colaboração direta com a gestão local e os demais atores sociais pode ser catalisada a partir dos incentivos financeiros diretos. Isenções ou descontos em impostos municipais como IPTU e ISS, por exemplo, podem induzir o interesse em colaborar. Acredita-se que, em uma gestão colaborativa, haveria maior governança dos serviços públicos, permitindo otimizar a alocação de recursos a partir de um investimento mais bem direcionado, capaz de atender as reais necessidades sociais locais. Desse modo, poderia possibilitar resultados mais efetivos nos serviços prestados, bem como preservar os recursos de ações meramente discricionárias dos gestores públicos, que estariam balizados por indicadores e índices confiáveis e atuais, e limitados pela maior transparência que o modelo de gestão colaborativa pode promover. Na medida em que os cidadãos estariam atuando “dentro” da gestão, teriam acesso a informações municipais de forma mais organizada e imediata, e poderiam efetivamente fiscalizar e controlar os recursos públicos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo consegue explorar, descrever e demonstrar o seu propósito, ou seja, analisar se a colaboração ativa e direta dos cidadãos na gestão dos serviços públicos pode aprimorar a governança e as capacidades institucionais municipais. A comparação entre o gerencialismo municipal tradicional e a perspectiva de uma atuação pautada na colaboração pública possibilita alguns indicativos favoráveis ao modelo.

A gestão colaborativa dos serviços públicos pode alterar os critérios de repartição dos papéis entre atores e instituições na atualidade do mundo virtualizado. Com isso, se tornando uma ferramenta capaz de oferecer aos usuários novas formas de interação, proporcionando facilidades, o controle, a coordenação, a colaboração, comunicação e a governança entre as partes que compõem o conjunto social, tanto no mesmo local, como em locais geograficamente diferentes, e que as formas de interação aconteçam tanto ao mesmo tempo ou em tempos diferentes representando assim uma dinâmica quântica ao novo serviço público.

Nessa perspectiva, o presente estudo constatou a necessidade de avanços na discussão acerca da governança. Há uma percepção limitada por parte dos gestores entrevistados sobre tal relevância, restringindo-se a ações e medidas meramente formais e compulsórias, distantes da igualdade e transparência que fundamentam esse importante conceito.

Por outro lado, cada vez mais a sociedade tem demandado dos gestores públicos maior racionalização dos gastos públicos, equilíbrio fiscal, estabilidade monetária e investimentos em infraestrutura, saúde, educação, mobilidade urbana, habitação e segurança. Assim, entende-se que a boa governança de organizações públicas contribui para a superação desses desafios, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços finalísticos de interesse e atendimento a sociedade.

O presente estudo, portanto, propõe a gestão colaborativa dos serviços públicos como capaz de aprimorar a prestação de tais serviços, contribuindo, entre outras coisas, para a entrega de benefícios econômicos e sociais para os cidadãos. Percebe-se que esse contexto está intimamente ligado às capacidades institucionais municipais, na medida em que a gestão colaborativa tende ao aprimoramento das competências institucionais, levando em consideração as capacidades locais pré-existentes e a colaboração dos cidadãos.

É fato que esse processo esbarra em estruturas burocráticas que tendem a criar barreiras gerenciais, mas a literatura estudada destaca que soluções inovadoras para a gestão pública municipal devem passar por um envolvimento efetivo dos cidadãos como cogestores e parceiros no gerenciamento da coisa pública. Nesse contexto, as TIC's assumem papel de vital importância, pois propiciam a construção de mecanismos capazes de incluir o cidadão na gestão local, bem como favorecem o aprimoramento das capacidades institucionais municipais, a partir de possíveis ganhos de eficiência e agilidade na prestação de serviços.

Considerando a metodologia utilizada e os recursos e capacidades do modelo VRIO adaptados a lógica dos serviços públicos, é possível destacar que o *valor* atribuído à gestão colaborativa dos serviços públicos é significativo, sendo tratada como diferencial e inovadora. O recurso *organização*, por outro lado, é visto como uma das barreiras que devem ser superadas, na medida em que a gestão pública municipal, especialmente em municípios de pequeno porte, está aquém de uma infraestrutura tecnológica e de uma qualificação do corpo técnico capazes de absorver e implementar esse conceito no curto prazo. Conforme se observou na pesquisa, é necessária uma mudança estrutural nas relações de prestação dos serviços públicos para que se desenvolvam espaços de colaboração pública cidadã visando ao aprimoramento da governança.

Dentre as limitações do estudo, pode-se elencar a dificuldade de construir mecanismos contábeis e financeiros capazes de apontar as estratégias de incentivo à colaboração, conforme preconizado no conceito de economia colaborativa, e considerando a complexidade das políticas econômicas e fiscais vigente no setor público brasileiro. A transposição da teoria à prática pode apresentar cenários que dificultam ou inviabilizam a inserção da visão colaborativa, necessitando de arranjos políticos, burocráticos, legais e normativos, os quais podem depender de processos de barganha.

Ainda sob esse prisma, considera-se como limitação da pesquisa a quantidade reduzida de entrevistados. Inicialmente foram feitos contatos com dez municípios solicitando entrevistas com treze gestores públicos, porém a dificuldade de formação de agenda especialmente em ano eleitoral em que se observam constantes movimentações políticas nas prefeituras e demais órgãos públicos dificultou o acesso aos respondentes. Além do mais, a falta de recursos para percorrer os municípios também se mostrou um limitador, tendo em vista o fato de que esse estudo não contou com nenhum tipo de financiamento e o acesso a

todos os municípios inicialmente contatados exigiria cobrir os gastos de se percorrer mais de mil quilômetros de estradas.

Para estudos posteriores, sugere-se o aprofundamento da visão colaborativa gerencial dos serviços públicos municipais a partir do desenvolvimento de plataformas colaborativas aplicáveis a alguma área da prefeitura (saúde, educação, etc), de forma a possibilitar a criação de indicadores, como índice de colaboração dos cidadãos, economia de recursos, governança, entre outros, com o intuito de compará-los. Também podem ser desenvolvidas pesquisas abordando a colaboração na perspectiva dos cidadãos, analisando a viabilidade e a adesão desse conceito, bem como observar a dinâmica econômica colaborativa dos serviços públicos que já atuam na mutação das organizações e empresas públicas.

Por fim, observa-se que a abordagem tradicional do gerencialismo público municipal apresenta limitações para a gestão dos municípios, especialmente os de menor porte, os quais precisam lidar com limitadas fontes de recursos. Essa perspectiva negativa se intensifica na medida em que a escassez de recursos dificulta a busca por novas soluções para os complexos problemas vividos pela sociedade contemporânea.

Entretanto, tem sido observado um estímulo a novas formas de integração, articulação e cooperação na prestação de serviços públicos, e é nesse contexto que se insere a gestão colaborativa dos serviços públicos. Assim, entende-se que a colaboração dos cidadãos junto à esfera pública municipal pode impulsionar a transformação necessária para otimizar os resultados da prestação de serviços públicos, promovendo novos arranjos e interações sociais e remodelando a atuação do aparato burocrático em prol da construção de políticas públicas mais efetivas para todos os estratos sociais.

REFERÊNCIAS

ALFONSO SANCHÉZ, R. Economía colaborativa: un nuevo mercado para la economía social. **CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa**, 88, p. 231-258, 2016.

ANGNES, J. S.; MATTOS, S. M. M.; KLOZOVSKI, M. L.; STURM, M. I. Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1165-1188, set./out. 2013.

ANTÓN ANTÓN, A.; BILBAO ESTRADA, I. El consumo colaborativo en la era digital: um nuevo reto para la fiscalidad. **Documentos – Instituto de Estudios Fiscales**, n. 26, p. 1-39, 2016. ISSN 1578-0244.

ANTUNES, E.; BARRETO, S. F. Administração Pública e gestão participativa de programas de políticas públicas. Juridicidade e estratégias de gestão: uma experiência no programa EDPOPSUS. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1423-1441, 2016. ISSN 2317-7721.

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

ARAÚJO, M. M. Fundamentação jurídico-legal e financiamento da cooperação interinstitucional: construindo administrações públicas dialógicas. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**, Belo Horizonte: Ed. PUC MINAS, 2010. 364p.

AZAD, A. N., WILSON, T. J. Public service. **Internal Auditor**. p. 56 em diante. jun. 1994.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011, 279 p.

BARNEY, J. B.; HESTERLY, W.S. Administração Estratégica e Vantagem Competitiva: conceitos e casos. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011. 3 ed.

BERTOT, J.; ESTEVEZ, E.; JANOWSKI, T. Universal and contextualized public services: digital public service innovation framework. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 2, p. 211-222, 2016.

BIANCHINI, A.; GRIMBERG, D. Wikicidade e imaginário: a representação do espaço urbano a partir do projeto PortoAlegre.cc. **Sessões do Imaginário: Cinema, Cibercultura e Tecnologias da Imagem**, Porto Alegre, v. 17, n. 28, p.111-120, dez. 2012. Disponível em:<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/famecos/article/view/12175/8710>>. Acesso em: 20 set. 2017.

BICHIR, R. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 1, n. 1, p. 49-78 jun./ago. 2016.

BOJÓRQUEZ CARRILLO, A. L.; MANZANO LORÍA, M. E.; UC HEREDIA, L. J. Análisis de la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en gobiernos locales en México. **Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research**, 31, p. 101-118, 2015.

BOTSMAN, R.; ROGERS, R. **What's mine is yours: the rise of collaborative consumption**. New York: HarperCollins, 2010.

Cañigüeral, A. “Hacia una economía colaborativa responsable”. **Oikonomics**, n. 6, p. 16-27, 2016.

CASULA, M. Quem Governa na Governança (Local)? Reflexões Teóricas e Evidências Empíricas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 6, p. 1122-1138, 2017.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Do the Brazilian innovations in public management constitute a new model?. **Revista de Administração e Inovação**, v. 14, n. 1, p. 90-96, 2017.

CAVALCANTE, R. B.; CALIXTO, P.; PINHEIRO, M. M. K. Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. **Informação & Sociedade: Estudos**, v. 24, n.1, p.13-18, 2014.

CELSON, R. P.; SILVA, S. J.; COELHO, F. S. Análise comparativa das políticas de governança eletrônica nos BRIC(s). **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 37-63, maio/ago. 2012.

CORDEIRO NETO, J. R.; ANDRADE, J. A.; MARINHEIRO, J. E. M. (Des)Conexões Estado-Sociedade no Brasil: Um Estudo Sobre a Experiência de Construção de Cisternas no Semiárido. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 4, p. 286-297, 2017.

DIAZ-FONCEA, M.; SERVÓS, C. M.; GARRIDO, M. M. Economía Social y Economía Colaborativa: encaje y potencialidades. **Economía Industrial**, n. 402, p. 27-35, 2016.

DINIZ, E. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 2, p. 5-21, 1996.

DORNELAS, J. S.; SOUZA, K. R. R.; AMORIM, A. N. Cloud Computing: Searching its Use in Public Management Environments. **Journal of Information Systems and Technology Management**, v. 14, n. 2, p. 281-306, 2017.

DUARTE, C. A. S.; LOPES, J. C. J.; SANTOS, L. M. R. D. Cooperativas: um Levantamento Bibliométrico da Produção Científica do EnANPAD Entre 2010-2014. **Desafio Online**, v. 4, n. 1, p. 117-134, 2016.

DURÁN-SANCHÉZ, A.; ÁLVAREZ-GARCÍA, J.; RÍO-RAMA, M. C.; MALDONADO-ERAZO, C. P. Economía Colaborativa: análisis de la producción científica en revistas académicas. **Revista de Gestão e Secretariado – GeSec**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 1-20, set./dez. 2016.

ENROTH, H. Governance: The Art of Governing after Governmentality. **European Journal of Social Theory**, v. 17, n. 1, p. 60-76, 2014.

FERNANDES, F. S. Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, artigo 2, jul./set. 2016.

FILGUEIRAS, F. Indo Além do Gerencial: A Agenda da Governança Democrática e a Mudança Silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018.

GARCÍA, V. S. La gestión local como propuesta para la solución de problemas comunes de urbanismo en Latinoamérica. **Panorama**, v. 9, n. 16, p. 92-103, 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991. 3. ed.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008. 6. ed. 200p.

GOMES, R. C.; ALFINITO, S.; ALBUQUERQUE, P. H. M. Analyzing local government financial performance: evidence from Brazilian municipalities 2005-2008. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 17, n. 6, p. 704-719, 2013.

GOMES, C. M.; KRUGLIANSKAS, I.; HOURNEAUX JUNIOR, F.; SCHERER, F. L. Gestão da Inovação Tecnológica para o Desenvolvimento Sustentável em Empresas Internacionalizadas. **Gestão & Regionalidade**, v. 25, n. 73, art. 88, p. 35-47, 2009.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. In: XIV Congresso Nacional CONPEDI - 2005, Fortaleza. **Anais do XIV Conpedi**, 2005.

GONÇALVES, R. G.; MARRA, N. C. REGIÕES METROPOLITANAS: uma modalidade de gestão desconcentrada e cooperativa. **R. Pol. Públ.** São Luís, v. 16, n. 1, p. 169-177, jan./jun. 2012.

GONZÁLEZ, M. A. P. La movilidad compartida, sistema emergente derivado de la economía colaborativa y digital. **ROP**, Madrid, v. 162, n. 3566, p. 33-40, 2015.

GREGORY, A.; HALFF, G. Understanding public relations in the sharing economy. **Public Relations Review**, v. 43, n. 1, p. 4-13, 2017.

HENNALA, L.; MELKAS, H. Understanding Users' Collective Voice in Public Service Innovation. **Knowledge and Process Management**, v. 23, n. 1, p. 62-72, 2016.

KACOWICZ, A. M. Regional Governance and Global Governance: Links and Explanations. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, v. 24, n. 1, p. 61-79, jan./mar. 2018.

KLERING, L. R.; KRUEL, A. J.; STRANZ, E. Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão. **Análise**. Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 31-44, jan./abr. 2012.

KLUMB, R.; HOFFMANN, M. G. Inovação no setor público e evolução dos modelos de administração pública: o caso do TRE-SC. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 21, n. 69, maio/ago. 2016.

LEE, S. M.; HWANG, T.; CHOI, D. Open innovation in the public sector of leading countries. **Management Decision**, v. 50, n. 1, p. 147-162, 2012.

LÍPPEZ-DE CASTRO, S.; GARCÍA ALONSO, R. Ciudadanos y gobierno electrónico: la orientación al ciudadano de los sitios Web municipales en Colombia para la promoción de la participación. **Universitas Humanística**. Bogotá, n. 82, p. 279-304, jul./dez. 2016. ISSN 0120-4807.

LIMA, J. P. C.; ANTUNES, M. T. P.; MENDONÇA NETO, O. R.; PELEIAS, I. R. Estudos de Caso e sua Aplicação: Proposta de um Esquema Teórico para Pesquisas no Campo da Contabilidade. **Revista de Contabilidade e Organizações – RCO**. Ribeirão Preto, SP, v. 6, n. 14, p. 128-144, jan./abr. 2012.

MACHADO, J. A.; ANDRADE, M. L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 48, n.3, p. 695-720, maio/jun. 2014.

MARCONDES, R. C.; MIGUEL, L. A. P.; FRANKLIN, M. A.; PEREZ, G. **Metodologia para trabalhos práticos e aplicados: Administração e Contabilidade**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2017. 105 p. Livro Eletrônico. ISBN 978-85-8293-637-5.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003. 5. ed.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança pública contemporânea: Uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 46, n. 130, p. 42-53, maio/ago. 2014.

MATOS, F.; DIAS, R. Cooperação intermunicipal na bacia do rio Paraopeba. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, 46(5):1225-250, set./out. 2012.

MATOS, L. B. S.; IPIRANGA, A. S. R. Potencial Disruptivo? A História de uma Biotecnologia. **Organizações & Sociedade**, v. 25, n. 85, p. 287-302, 2018.

MENDES, J. F. G. **O futuro das cidades**. Rio de Janeiro: Editora Interciência, 2014. 1. ed. 120p.

MÉNDEZ PICAZO, M. T.; CASTAÑO MARTÍNEZ, M. S. Claves de la economía colaborativa y Políticas Públicas. **Economía Industrial**, n. 402, p. 11-17, 2016.

MENEZES, M. A. A. Do método do caso ao *case*: a trajetória de uma ferramenta pedagógica. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 35, n. 1, p. 129-143, jan./abr. 2009.

MILAGRES, R.; SILVA, S.; REZENDE, O. Governança colaborativa. In: BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. **CONASS Debate** – Governança Regional das Redes de Atenção à Saúde / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Brasília: CONASS, 2016.

MIRALLES MARUGÁN, P.; VILLAR LAMA, A. La irrupción de la economía colaborativa en el sector turístico: análisis del conflicto en el sector del alojamiento. In: **El turismo y la experiencia del cliente: IX jornadas de investigación en turismo**, v 2, p. 437-462. Sevilla: Facultad de Turismo y Finanzas. 2016.

MONTEIRO NETO, A. M.; VERGOLINO, J. R. O.; SANTOS, V. M. **Capacidades governativas no ambiente federativo nacional: Pernambuco (2000-2012)**, Brasília: IPEA, 2015, 179 p.

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

OLIVEIRA, T. P. S. **Sistemas baseados em conhecimento e ferramentas colaborativas para a gestão pública**: uma proposta ao planejamento público local. 2009. 166 p. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Centro

Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/92938>>.

PACHECO JIMÉNEZ, M. N. La web 2.0 como instrumento esencial en la economía colaborativa: auge de negocios de dudosa legalidad. **Revista CESCO de Derecho de Consumo**, n. 17, p. 76-84, 2016.

PEREIRA, R. M.; CASTRO, S. O. C.; MARQUES, H. R.; BOTELHO, L. H. F.; SILVA, T. S.; FREITAS, A. F. A Informatização de Processos em Instituições Públicas: o caso da Universidade Federal de Viçosa. **NAVUS - Revista de Gestão e Tecnologia**. Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 17-29, 2016.

PETRINI, M.; FREITAS, C. S.; SILVEIRA, L. M. A Proposal for a Typology of Sharing Economy. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 18, n. 5, p. 39-62, 2017.

PILETTI, D.; BORGES, G. R.; BARROS, I. C. R. Os princípios do cooperativismo e o trabalho em equipe em cooperativas de Garibaldi-RS. **NAVUS - Revista de Gestão e Tecnologia**. Florianópolis, v. 5, n. 4, p. 34-45, out./dez. 2015.

PIÑERO, C.; SURIÑACH, R.; FERNANDÉZ CASADEVANTE, J. L. Entre el mercado y la cooperación social. Luces y sombras de las prácticas de consumo colaborativo. **Revista Española de Sociología – RES**, v. 26, n. 1, p. 97-108, 2017.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 2, p. 195-226, abr./jun. 2015.

PRADO, A. S.; FERRUGINI, L.; SOUZA, D. L.; PAIVA, C. M. N.; BOAS, L. H. B. V. Reconhecendo o valor do cooperativismo sob a ótica da cadeia meios-fins. **Revista de Administração FACES Journal**. Belo Horizonte, v. 13, n. 3, p. 47-65, jul./set. 2014.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em ciências sociais**. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 1998.

RAMOS, S. S.; VIEIRA, K. M.; PARABONI, A. L. Governança Corporativa em Organizações Públicas: Aplicação do Limpe na Mesorregião Centro-Occidental Rio-Grandense. **Revista Administração em Diálogo**, v. 19, n. 1, p. 1-31, 2017.

REIS, A. F.; DACORSO, A. L. R.; TENÓRIO, F. A. G. Influência do uso de tecnologias de informação e comunicação na prestação de contas públicas municipais – um estudo de caso no Tribunal de Contas dos Municípios do estado da Bahia. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 231-251, jan./fev. 2015.

REIS, E. V. B.; VENÂNCIO, S. R. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1205-1230, 2016.

REZENDE, D. A. Planejamento de informações públicas municipais: sistemas de informação e de conhecimento, informática e governo eletrônico integrados aos planejamentos das prefeituras e municípios. **RAP**. Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 505-36, maio/jun. 2007.

REZENDE, J. B.; PEREIRA, J. R. Gestão pública em municípios de pequeno porte: velhas questões, leis modernas e práticas patrimonialistas Caroline. In: CONGRESSO INTERNACIONAL GOVERNO, GESTÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO EM ÂMBITO LOCAL FRENTE AOS GRANDES DESAFIOS DE NOSSO TEMPO. 4., 2013, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, 2013.

RIBEIRO, F.; GERICK, W. O impacto da crise financeira internacional sobre os investimentos públicos municipais. **RACE**, Unoesc, v. 15, n. 1, p. 95-114, jan./abr. 2016.

RODRÍGUEZ-ANTÓN, J.M.; ALONSO-ALMEIDA, M.M.; RUBIO-ANDRADA, L.; CELEMÍN PEDROCHE, M.S. La economía colaborativa. Una aproximación al turismo colaborativo en España, **CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa**, n. 88, p. 259-283, 2016.

RUTOVIC, Z. The Financial-Economic Aspect of the Media and the Public Service in the Globalization Era (Budget and Ownership Framework). **Journal of Central Banking Theory and Practice**, v. 1, p. 127-144, 2017.

SAUERBRONN, F. F. Governança Pública em Saúde Pós-Reforma Gerencial no Brasil: Reconciliando Perspectivas para uma Análise Multinível. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 148-158, 2017.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York: Harper & Row, 1942, 381 pp.

SHERGOLD, P. Re-imagining public service. **Australian Journal of Social Issues**, v. 52, n.1, p. 4-12, 2017.

SILVA, J.; TITTON, L.; KITAZAWA, H.; BRITTO, L.. ECONOMIA COLABORATIVA: Uma análise da relação entre valores pessoais, formas de colaboração e efeito dotação. **10º Congresso Latino-Americano de Varejo: "Big Data & Applied Retail Analytics"**, Brasil, set. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ocs/index.php/clav/clav2016/paper/view/5892/1682>>. Data de acesso: 12 set. 2017.

SILVESTRE, H. C.; CATARINO, J. R.; ARAÚJO, J. F. F. E. Evidence of co-production in public service provision: the case of the administrative arbitration centre in Portugal. **Revista de Administração**, v. 51, n. 4, p. 355-365, 2016.

SKÅLEN, P.; KARLSSON, J.; ENGEN, M.; MAGNUSSON, P. R. Understanding Public Service Innovation as Resource Integration and Creation of Value Propositions. **Australian Journal of Public Administration**, v. 00, n. 0, p. 1-15, 2018. doi: <https://doi-org.ez13.periodicos.capes.gov.br/10.1111/1467-8500.12308>

SOUSA, M. M.; FERREIRA, V. R. S.; NAJBERG, E.; MEDEIROS, J. J. Portraying innovation in the public service of Brazil: Frameworks, systematization and characterization . **Revista de Administração**, v. 50, n. 4, p. 460-476, 2015.

SOUZA, C. A. P.; LEMOS, R. Aspectos jurídicos da economia do compartilhamento: função social e tutela da confiança. **Revista de Direito da Cidade**. v. 8, n. 4, p.1757-1777, 2016. ISSN 2317-7721.

STILLMAN II, R. Profissionalismo Público em uma Era de Transformações Radicais: Seu Significado, Desafios e Treinamento. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 6, p. 917-926, 2017.

TEODÓSIO, A. S. S. Gestão pública em cidades de pequeno porte: oito perspectivas críticas sobre o desenvolvimento local. **Revista Administração em Diálogo**, v. 14, n. 1, p. 01-28, 2010.

TONI, M.; RENZI, M. F.; MATTIA, G. Understanding the link between collaborative economy and sustainable behaviour: An empirical investigation. **Journal of Cleaner Production**, v. 172, p. 4467-4477, 2018.

VASCONCELOS, I. F. F. G.; CYRINO, A. B.; D'OLIVEIRA, L. M.; PRALLON, E. P. Resiliência organizacional e inovação sustentável: um estudo sobre o modelo de gestão de pessoas de uma empresa brasileira de energia. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 4, p. 910-929, 2015.

WAUGH JR., W. L. Regionalizing emergency management: counties as state and local government. **Public Administration Review**, v. 54, n. 3, p. 253-258, 1994.

WEISS, M. C.; BERNARDES, R. C.; CONSONI, F. L. Cidades inteligentes como nova prática para o gerenciamento dos serviços e infraestruturas urbanos: a experiência de Porto Alegre. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v.7, n. 3, p. 310-324, set./dez. 2015.

ZANNI, P. P.; MORAES, G. H. S. M.; MARIOTTO, F. L. Para que servem os estudos de caso único? In: ENANPAD – ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. 35, **Anais**. Rio de Janeiro, p. 1-16, 4 a 7 set. 2011.

APÊNDICE A - Roteiro de entrevista

DATA: ____ / ____ / 2018

HORA: _____

I – Introdução

- Apresentação do propósito do trabalho
- Explanação acerca da metodologia da pesquisa
- Apresentação e assinatura do termo de consentimento/confidencialidade dos dados

II – Caracterização do(a) entrevistado(a)

- Idade: _____
- Sexo: () M () F
- Naturalidade: _____
- Escolaridade: _____
- Tempo como gestor público municipal: _____
- Função pública que ocupa atualmente: _____

III – Abordagem tradicional do gerencialismo público municipal

CAPACIDADES/RECURSOS FÍSICOS

1. (Valor) Considerando os recursos tecnológicos (*computadores, softwares gerenciais, etc.*) disponíveis no município para implementação e utilização da gestão, comente sobre o valor (*importância e relevância*) que eles possuem para a governança local.
2. (Raridade) Quais os recursos tecnológicos (*computadores, softwares gerenciais, etc.*) do município para utilização da gestão? Comparando com outros municípios, como classificaria os recursos tecnológicos (*computadores, softwares gerenciais, etc.*) disponíveis para a gestão dos serviços públicos?
3. (Imitabilidade) Em sua opinião, quais as dificuldades do município em utilizar e absorver os recursos tecnológicos existentes para implementação e utilização na gestão dos serviços públicos municipais?

4. (Organização) O município tem buscado investir na melhoria dos recursos tecnológicos existentes? Em caso positivo, de que forma? Qual a forma de governança para acompanhar e garantir que as ações planejadas sejam concretizadas pelo município, mesmo que haja mudança de prefeitos e secretários? Há espaços para a colaboração **direta** dos cidadãos na gestão dos serviços públicos?

CAPACIDADES/RECURSOS HUMANOS

1. (Valor) Considerando os recursos humanos (**quantidade e formação dos servidores públicos**) disponíveis no município para implementação e utilização da gestão, comente sobre o valor (**importância, relevância**) que eles possuem para governança local.
2. (Raridade) Comente sobre os recursos humanos que o município possui para desenvolver e utilizar na gestão, considerando os profissionais de que dispõem. Comparando com outros municípios, como classificaria os recursos humanos do município para implementação e utilização na gestão?
3. (Imitabilidade) Em sua opinião, quais as dificuldades do município em buscar os recursos humanos necessários para implementação e utilização na gestão dos serviços públicos municipais?
4. (Organização) De que forma o município investe na contratação e / ou capacitação de profissionais para implementação e utilização na gestão dos serviços públicos municipais?
Existe alguma forma dos cidadãos perceberem essas melhorias organizacionais através dos serviços prestados?

IV – Gestão colaborativa dos serviços públicos municipais

CAPACIDADES/RECURSOS FÍSICOS

1. (Valor) Considerando a gestão colaborativa dos serviços públicos, que valor os recursos tecnológicos do município poderiam assumir para a governança local?
2. (Raridade) Tem conhecimento sobre o uso de sistemas colaborativos (conforme proposto por essa pesquisa) para gestão dos serviços públicos? **Caso tenha, poderia citar?**

Caso o município desenvolva e utilize a gestão colaborativa dos serviços públicos, que tipo de destaque poderia ser alcançado em comparação com outros municípios?

3. (Imitabilidade) Em sua opinião, haveria dificuldade para o município encontrar recursos tecnológicos para utilizar sistemas de gestão colaborativa dos serviços públicos? Comente.
4. (Organização) Com os recursos tecnológicos de que dispõe atualmente, o município estaria preparado para utilizar a gestão colaborativa dos serviços públicos? **Comente.** Poderia apontar algum impedimento ou dificuldade para aderir a esse modelo gerencial?

CAPACIDADES/RECURSOS HUMANOS

1. (Valor) Considerando a gestão colaborativa dos serviços públicos, que valor os recursos humanos do município poderiam assumir para a governança local.
2. (Raridade) O perfil dos profissionais do município favorece a uma gestão colaborativa dos serviços públicos?
3. (Imitabilidade) Em sua opinião, haveria dificuldade para o município encontrar e contratar profissionais capazes de implementar e utilizar sistemas de gestão colaborativa dos serviços públicos? Comente.
4. (Organização) O município estaria interessado em desenvolver recursos humanos para utilizar na gestão colaborativa dos serviços públicos? Comente.
Considera que haveria entraves políticos para desenvolver tais recursos humanos colaborativos? Seria possível descrevê-los?

V – Sabendo da dificuldade normalmente encontrada em instituições públicas para aderir a novas tecnologias, em virtude de barreiras burocráticas e gerenciais (PEREIRA et al., 2016), como o(a) senhor(a) avalia as possibilidades de inclusão do conceito colaborativo na gestão dos serviços públicos municipais?

DURAÇÃO DA ENTREVISTA: _____ minutos