UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MUDANÇA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO
POLÍTICA

MARISA DE CASTRO VILLI

**O monitoramento participativo como estratégia da sociedade civil para controle social:
um estudo de caso da plataforma Monitorando a Cidade**

São Paulo

2018

MARISA DE CASTRO VILLI

**O monitoramento participativo como estratégia da sociedade civil para controle social:
um estudo de caso da plataforma Monitorando a Cidade**

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (USP-EACH) para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 6 de novembro de 2018. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de concentração:

Participação

Orientador:

Prof. Dr. Jorge Alberto Silva Machado

Coorientadora:

Prof.^a Dr.^a Gisele da Silva Craveiro

São Paulo

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)
CRB 8 - 4936

Villi, Marisa de Castro

O monitoramento participativo como estratégia da sociedade civil para controle social: um estudo de caso da plataforma Monitorando a Cidade / Marisa de Castro Villi ; orientador, Jorge Alberto Silva Machado ; coorientadora Gisele da Silva Craveiro. – 2018

152 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo
Versão corrigida

1. Administração pública municipal - Belém (PA); Santarém (PA). 2. Participação. 3. Sociedade civil - Belém (PA); Santarém (PA). 4. Governo eletrônico - Pará. 5. Plataforma Monitorando a Cidade. I. Machado, Jorge Alberto Silva, orient. II. Craveiro, Gisele da Silva, coorient. III. Título.

CDD 22.ed. – 350.981

Nome: VILLI, Marisa de Castro;

Título: O monitoramento participativo como estratégia da sociedade civil para controle social: um estudo de caso da plataforma Monitorando a Cidade.

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (USP-EACH) para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política.

Área de concentração:

Participação

Aprovado em: 06/11/2018

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Claudio Luís de Camargo Penteado
Julgamento: Aprovada

Instituição: UFABC
Assinatura: _____

Prof. Dr. Jose Carlos Vaz
Julgamento: Aprovada

Instituição: EACH-USP
Assinatura: _____

Prof. Dr. Martin Jayo
Julgamento: Aprovada

Instituição: EACH-USP
Assinatura: _____

Dedico este estudo a todas aquelas pessoas que me acompanham e aquelas que encontrei ao longo desse percurso que também acreditam que #ConhecimentoTransforma.

AGRADECIMENTOS

São muitas as pessoas a quem quero agradecer, por contribuírem de alguma forma com a pesquisa que aqui apresento.

Ao orientador Jorge Machado, por ter topado a orientação, as mudanças de rumos, os lapsos e a visita na Alemanha. À coorientadora, Gisele Craveiro, que confiou e apresentou o Monitorando, aceitando juntar-se para contribuir com a investigação no meio do caminho.

A todas e todos que conheci ao encarar o desafio de realizar esta pesquisa, especialmente aqueles de Belém e Santarém, que tornaram tudo possível. Ao Ivan Costa, agradeço pelas conversas profundas, passeios, sorvetes, inspirações e parceria que seguirá. À Lidiane Dias e ao Marcelo de Paula, a quem devo o retorno sobre a pesquisa e contribuição com seus trabalhos, serei eternamente grata por seu voto de confiança, disponibilidade, sinceridade e apoio. À Eliana Mara, pela amizade, carinho e tempo dedicado, mesmo em seu momento delicado de vida. Giovanni, Rafael, Cauê, Darlene, Anna e todos da família SOL pelo acolhimento, passeios, visitas, conversas. E à querida Emilie Reiser, pela sensibilidade, dedicação, disponibilidade e ideias e ideais compartilhados.

Ana e Rodrigo, a quem não tenho como descrever em palavras pela compreensão, apoio e torcida. E a toda a galera que fez possível a Rede Conhecimento Social, que nasceu no mesmo ano em que iniciei este mestrado, tornando tudo muito mais emocionante. Tenho muito orgulho de tudo e não trocaria por nada o que temos construído juntos, Harika, Fabi, Fé, Pri, Fê, Carolzinha, Carol Tosta, Keka, Ju, Silvia, Rildo, Bento, Bruna, Marcão e todas as outras “aquisições”, conselheiros e confidentes. Espero poder retribuir tudo o que têm feito e compartilhar aquilo que aprendi neste percurso para seguirmos crescendo juntos.

Minha mãe, querida, sensível e paciente com minha ausência. Meu amado Fausto, companheiro dedicado, pelas jantas, conversas, silêncios, ensaios com estudos, carinhos, broncas e incentivos. Aline pelos conselhos e revisões, e Paulo por estar lá torcendo. À família Nunes Oi também pela torcida de sempre e paciência com o sumiço.

A todas as amigas e amigos que tiveram paciência para esperar, ouvir e aconselhar: Camila, Cintia, Dani, Harika, Jaque, Luísa, Mariana, Nadya, Sabrina, Thaís, Vanessa, João, Phil, Renan, Ricardo, Miguel, Brunão, Braga, Rê, Yuri, Andréa, Malu e Carol, galera do IBOPE, de todas as redes, lugares, rolês...

E finalmente, a colegas de mestrado: conseguimos!

En la época del esplendor democrático de Atenas, una persona de cada diez tenía derechos ciudadanos. Las otras nueve, nada...

...veinticinco siglos después, es evidente que los griegos eran generosos.

(GALEANO, Eduardo. Twitter, 2009)

RESUMO

VILLI, Marisa de Castro. **O monitoramento participativo como estratégia da sociedade civil para controle social:** um estudo de caso da plataforma Monitorando a Cidade. 2018. 152 p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Versão corrigida.

A sociedade vem crescentemente buscando formas de se organizar e se aproximar de seus representantes no Estado para participar das decisões sobre questões públicas, em um contexto em que tecnologias digitais têm cada vez mais surgido como ferramentas de apoio a processos de participação. O estudo de caso da plataforma Monitorando a Cidade apresentado nesta dissertação acompanhou as experiências de Belém (PA) e Santarém (PA), para compreender como se dá o processo de interação entre atores e grupos sociais no uso de métodos de monitoramento participativo como estratégia da sociedade no controle social. Por meio de investigação qualitativa em fontes documentais secundárias, entrevistas semiestruturadas, rodas de conversa e observações, foram realizadas a sistematização do histórico e trajetória dos objetivos da plataforma desde seu desenvolvimento, identificando-a como uma tecnologia cívica que estimula a realização de monitoramentos participativos para fortalecer o controle social. Ao traçarmos os atores e papéis chave na realização das campanhas de monitoramento da merenda escolar, identificamos que todas interfaces estabelecidas entre sociedade e Estado tem como bem básico de troca a informação.

Palavras-chave: Monitoramento participativo. Controle social. Sociedade Civil. Participação. Interfaces socioestatais.

ABSTRACT

VILLI, Marisa de Castro. **Participatory monitoring as a civil society's strategy to accountability**: a case study of the Promise Tracker platform. 2018. 152 p. Dissertation (Master on Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2018. Revised version.

Society has been increasingly pursuing ways to organize and approach its government representatives in order to contribute with decisions on public issues, in a context in which digital technologies are more and more emerging as tools to support participation processes. The case study of the Promise Tracker's platform presented in this dissertation has followed experiences in Belém (PA) and Santarém (PA) to understand the interaction process between social actors and groups in the use of participatory monitoring initiatives as a strategy of society in accountability. Through qualitative research on secondary documentary sources, semi-structured interviews, conversation wheels and observations, it was carried out a systematization of the history and trajectory of the platform's objectives since its development, identified as a civic technology that encourages participatory monitoring to strengthen societal accountability. By tracing key actors and roles in conducting school meal monitoring campaigns, we have identified that all interfaces established between society and state have information as basic exchange.

Keywords: Participatory monitoring. Societal accountability. Civil society. Participation. State-society interfaces.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conjunto de entrevistas realizadas	25
Quadro 2 - Escada da participação cidadã.....	28
Quadro 3 – Mapa conceitual do <i>accountability</i>	38
Quadro 4- Relações sociedade e Estado (esquema analítico das interfaces socioestatais)	41
Quadro 5 - Lista de áreas de abordagem e temas que utilizam o conceito “monitoramento participativo” na literatura nacional	48
Quadro 6 - Objetivos e benefícios de Monitoramento e Avaliação Participativos	50
Quadro 7 - Diferenças entre avaliação convencional e participativa	53
Quadro 8 - Princípios e variáveis para caracterização de iniciativas de monitoramento e avaliação participativos	55
Quadro 9 - Tipos de tecnologias cívicas, conforme listadas no Civic Tech Field Guide.....	63
Quadro 10 - Dimensões para análise de tecnologias cívicas	66
Quadro 11 – Dimensões de análise de tecnologias cívicas aplicadas ao Monitorando a Cidade	67
Quadro 12 - Quadro de papéis exercidos no uso do Monitorando	95
Quadro 13 – Atores envolvidos na “Égua da Merenda, João!” em Santarém.....	105
Quadro 14 - Quadro de papéis exercidos na “Égua da Merenda, João!” em Santarém	105
Quadro 15 - Mapa das relações da “Égua da Merenda, João!” em Santarém	107
Quadro 16 - Relações sociedade e Estado da “Égua da Merenda, João!” em Santarém	107
Quadro 17 – Atores envolvidos na “Ouvidoria Ativa do PNAE” em Belém	117
Quadro 18 - Quadro de papéis exercidos na “Ouvidoria Ativa do PNAE” em Belém.....	117
Quadro 19 – Mapa das relações da experiência de Belém	118
Quadro 20 - Relações sociedade e Estado da “Ouvidoria Ativa do PNAE” em Belém	119
Quadro 21 - Quadro comparativo de segmentos representados por papel exercido na campanha	121
Quadro 22 - Atores presentes nas experiências de Santarém e Belém.....	122
Quadro 23 - Caracterização das iniciativas segundo princípios do monitoramento participativo	123
Quadro 24 - Aplicação das categorias de análise de tecnologias cívicas	125

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Etapas de um monitoramento participativo	51
Figura 2 - Visualização da página inicial do <i>website</i> do Monitorando a Cidade	71
Figura 3 - Passo a passo na plataforma Monitorando a Cidade <i>versus</i> etapas de monitoramento participativo	72
Figura 4 - Visualização do passo “definir campanha” no <i>website</i> Monitorando a Cidade	73
Figura 5 - Visualização do passo “criar formulário” no <i>website</i> Monitorando a Cidade	74
Figura 6 - Visualização do passo “testar formulário” no <i>website</i> Monitorando a Cidade	76
Figura 7 - Visualização do passo "coletar dados" no aplicativo Monitorando a Cidade.....	76
Figura 8 – Visualização do passo “visualizar dados” no <i>website</i> Monitorando a Cidade.....	77
Figura 9 - Visualização do passo "visualizar dados" no aplicativo Monitorando a Cidade	78

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 - Estudantes mostrando problemas de estrutura da Escola Dom Tiago Ryan	97
Fotografia 2 - Sala de depósito da Escola Dom Tiago Ryan.....	98
Fotografia 3 - Convocação de estudantes para participação na formação do Monitorando a Cidade, afixado na secretaria da Escola Dom Tiago Ryan.....	101
Fotografia 4 - Merendeira mostrando caderno em que anota controle da merenda na EEEFM David Salomão Mufarrej	113
Fotografia 5 - Cartazes na Escola Mufarrej comparam cardápio proposto pela SEDUC com o possível de ser preparado com os ingredientes entregues	115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCM-MIT – Center for Civic Media (Centro de Mídias Cívicas), grupo do MIT Media Lab

CGU – Controladoria Geral da União

Colab-USP – Colaboratório de Desenvolvimento e Participação, centro de pesquisa da USP

H360 – Instituto Humanitas 360

MIT - Massachusetts Institute of Technology (Instituto de Tecnologia de Massachusetts)

Monitorando – Monitorando a Cidade

MPEPEP – Movimento Pacto Estudantil pela Educação no Pará

MPPA – Ministério Público do Estado do Pará

OSC – Organizações da sociedade civil

OSB – Observatório Social do Brasil – Belém

PA – Estado do Pará

PM&E - *participatory monitoring and evaluation* (monitoramento e avaliação participativos)

PNEA – Programa Nacional de Alimentação Escolar

RNSP – Rede Nossa São Paulo

SEMED - Secretaria Municipal de Educação de Santarém

SEDUC – Secretaria Estadual de Educação do Pará

SOL – Associação Amigos do Projeto SOL

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

UFPA – Universidade Federal do Pará

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS	20
1.2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	21
2	SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO.....	28
2.1	CONCEITUANDO “PARTICIPAÇÃO”.....	28
2.2	O LUGAR DA REPRESENTAÇÃO NA PARTICIPAÇÃO.....	29
2.3	CONCEITUANDO “SOCIEDADE CIVIL”	30
2.4	ATUAÇÃO EM REDE	31
3	CONTROLE SOCIAL E INTERFACES SOCIOESTATAIS.....	33
3.1	DEFININDO CONTROLE SOCIAL	33
3.2	<i>ACCOUNTABILITY</i> COMO MODALIDADE DO CONTROLE SOCIAL.....	35
3.3	RELAÇÕES SOCIEDADE-ESTADO COMO INTERFACES SOCIOESTATAIS	39
3.4	A INFORMAÇÃO NO CONTROLE SOCIAL.....	42
4	MONITORAMENTOS PARTICIPATIVOS E AS TECNOLOGIAS	44
4.1	O QUE É MONITORAMENTO.....	44
4.2	LOCALIZANDO O MONITORAMENTO PARTICIPATIVO	45
4.3	CONCEITO DO MONITORAMENTO PARTICIPATIVO	51
4.4	DO MONITORAMENTO PARTICIPATIVO AO CONTROLE SOCIAL.....	57
4.5	TECNOLOGIAS CÍVICAS	59
4.6	CONSTRUÇÃO SOCIAL DA TECNOLOGIA.....	67
4.7	CATEGORIAS DE ANÁLISE MOBILIZADAS.....	69
5	MONITORANDO A CIDADE: UMA PLATAFORMA TECNOLÓGICA PARA O MONITORAMENTO	70
5.1	CARACTERIZAÇÃO DA PLATAFORMA.....	70
5.2	HISTÓRICO E OBJETIVOS DO MONITORANDO	80
5.3	MONITORANDO A CIDADE NO PARÁ	90
5.4	ÉGUA DA MERENDA, JOÃO!.....	94
5.4.1	A experiência de Santarém (PA)	96
5.4.2	A experiência de Belém (PA)	108
6	PARA ALÉM DA MERENDA: O QUE APORTAM AS EXPERIÊNCIAS DE BELÉM E SANTARÉM.....	121
6.1	AS REPRESENTAÇÕES NO PAPÉIS EXERCIDOS.....	121

6.2	AS CAMPANHAS À LUZ DO MONITORAMENTO PARTICIPATIVO	123
6.3	AS CAMPANHAS À LUZ DAS TECNOLOGIAS CÍVICAS	125
6.4	AS INTERPRETAÇÕES DAS CAMPANHAS SOBRE O MONITORANDO	126
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	127
7.1	ATORES E PAPÉIS-CHAVE	127
7.2	INTERPRETAÇÕES DA TECNOLOGIA.....	129
7.3	RELAÇÕES E INTERFACES.....	130
7.4	INFLUÊNCIA DA SOCIEDADE SOBRE QUESTÕES PÚBLICAS.....	131
7.5	LIMITES DESTA PESQUISA	132
	REFERÊNCIAS	134
	APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COLETIVA COM COORDENADORES DE CAMPANHAS	145
	APÊNDICE B - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COLETIVA COM ESTUDANTES DE ESCOLAS	147
	APÊNDICE C - ROTEIRO PARA ENTREVISTA INDIVIDUAL COM IDEALIZADORES DAS CAMPANHAS	149
	APÊNDICE D - ROTEIRO PARA ENTREVISTA INDIVIDUAL OU COLETIVA COM GESTORES ESCOLARES	150
	APÊNDICE E - ROTEIRO PARA ENTREVISTA INDIVIDUAL COM ESTUDANTES DA UFPA.....	151
	APÊNDICE F - ROTEIRO PARA ENTREVISTA INDIVIDUAL OU COLETIVA COM MERENDEIRAS.....	152

1 INTRODUÇÃO

O mundo tem sido palco de uma luta pelo aumento e multiplicação de experiências de participação social, que tem surgido para buscar novos contornos à democratização. Partindo de constituições, motivações e denominações distintas, algumas iniciativas promovem interação entre organizações públicas e privadas, recorrendo a, ou disputando espaço em instâncias institucionalizadas ou constitucionais de participação, como orçamentos participativos, conselhos, conferências. Outras buscam formas diferentes de controlar ou de incidir sobre aquilo que é público. Com isso, tem se proliferado o que a ciência política tem chamado de experiências de inovação democrática¹ (GURZA LAVALLE e ISUNZA VERA; 2010).

A América Latina tem sido, desde seu recente processo de democratização, um espaço fértil de proliferação de tais inovações. Segundo Peruzzotti e Smulovitz (2000), os regimes democráticos estabelecidos nesse período apresentam um conjunto de déficits institucionais, especialmente no que diz respeito à possibilidade de acompanhar e verificar as políticas, decisões e ações do Estado. Por isso, esse cenário tem sido crescentemente ocupado por uma grande diversidade de movimentos sociais e organizações da sociedade civil que procuram monitorar e demandar transparência do Estado, bem como tem estimulado o surgimento de iniciativas baseadas em comunicação e mídia.

No contexto brasileiro, essa mesma abertura política se deu a partir de movimentos e organizações sociais e, ao mesmo tempo, abriu caminho para o fortalecimento de uma sociedade civil organizada, que passou a pressionar o Estado para a criação de espaços públicos de participação, bem como passou a buscar outras formas de exercer essa pressão.

Nesse contexto a participação cidadina emerge, principalmente como referencial de rupturas e tensões, e as práticas participativas associadas a uma mudança qualitativa da gestão assumem visibilidade pública e repercutem na sociedade. As transformações na dinâmica de gestão e o fortalecimento de práticas que tornam legítima a participação cidadina estão, direta ou indiretamente, associadas à necessidade de imprimir também maior eficiência à ação governamental. (JACOBI, 2002, p. 447)

¹ O debate sobre as inovações democráticas concentra-se no campo da ciência política e tem sido utilizado por autores que debatem a democratização da gestão pública e das políticas sociais, pela perspectiva da ampliação da participação de cidadãos. Borja e Castells (1996), ao descreverem as novas competências do governo da cidade, apontam três propósitos que devem compor a “obrigação inovadora” que devem assumir governos locais: “a participação dos cidadãos, a cooperação social e a integração das políticas urbanas” (p. 160). Marcam o uso do termo espaços como o Fórum Social Mundial de 2005, em que o Instituto Pólis distribuiu publicação que traz o conceito à pauta, definindo como inovações democráticas “novas formas de organização e representação popular, sua autonomia e seu radicalismo na oposição ao sistema político vigente” (BAVA e PAULICS, 2005, p. 45)

Boa parte das iniciativas que surgem da organização da sociedade tem sido lançada na expectativa de melhorar as condições de vida, controlar e garantir a qualidade de políticas e instituições públicas. Outras ações têm se posicionado em crítica às instituições representativas e à procura de uma nova política e de formas de ação direta, a exemplo das manifestações de junho de 2013. Tal propagação de iniciativas é notável e tem sido objeto de reflexão em diversos campos de conhecimento (KROHLING PERUZZO, 2013; GOHN, 2011).

Paralelamente, estudos têm se dedicado a compreender os impactos sociais das tecnologias de informação e comunicação (TICs), sendo que parte desses se preocupam em explorar como esses recursos podem ampliar a participação social em questões públicas (FUNG, 2006).

Yochai Benkler, em seu livro “The Wealth of Networks” (2006), apontou para a relevância de se observar os processos sociais atuais, tendo em vista a mudança estrutural significativa que se deu no mundo a partir do ambiente de informação em rede. Segundo o autor, até os anos 1980 tivemos os modos de produção e troca de informação, conhecimento e cultura definidos por uma “economia da informação industrial”. E a partir dos anos 1980 ocorreram mudanças tecnológicas que impulsionaram adaptações econômicas, de práticas sociais e culturais, que tornaram possível uma nova forma de organizar a produção e troca de informações, configurando o que ele chama de “economia da informação em rede”. Foram mudanças que afetaram profundamente as bases de mercado e os valores da democracia liberal existentes há cerca de dois séculos, permitindo, segundo o autor, a ampliação do papel de produções de diversas áreas, não mercadológicas e não proprietárias, realizadas por indivíduos isolados e por esforços cooperativos de diversas naturezas (mais próximas ou mais difusas).

Tudo isso configurou, para Benkler (2006), um ambiente de informação que daria espaço para indivíduos mais ativos e com maior liberdade do que no período da economia da informação industrial, com melhores chances de alavancar uma participação democrática e com a possibilidade de se nutrir uma cultura mais crítica e auto reflexiva, e de se alcançar o desenvolvimento humano, em um contexto de economia mundial cada vez mais dependente de informação. Mas que ao mesmo tempo também abre um novo espaço de batalha institucional sobre o ambiente digital, disputada com os “proprietários” da economia da informação industrial.

Quando Benkler escreveu sobre a riqueza das redes em 2006, indicou que tais aberturas teriam o potencial para se consolidar, mas considerou a década subsequente como período importante para ser analisado, identificando como de fato se definiu a forma como os

indivíduos conhecem o mundo na economia da informação em rede, ou ainda, definir o modo como se influencia a forma de pessoas perceberem e transformarem o mundo.

É nesse contexto que as inovações democráticas têm crescentemente surgido, tanto aquelas iniciadas e realizadas a partir do Estado como a partir da sociedade, como por exemplo, processos participativos que incidem sobre financiamento, transparência, acesso à informação e muitas outras práticas (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010).

La “innovación democrática” se ha entendido aquí como un proceso de creación institucional que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, y en el que se articulan modalidades continuas –no extraordinarias– de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, e incluso sobre el propio sistema político. [...] La creación institucional que aquí nos ocupa es un fenómeno inédito y considerablemente más plural, no sólo porque ejemplos históricos de aquellas formas de participación ciudadana directa pueden remontarse al siglo xix, sino porque las modalidades de incidencia social sobre el poder público permitidas por las nuevas instituciones suelen situarse fuera de las fronteras tradicionales del gobierno representativo y para el ejercicio de funciones que no cuentan con antecedentes obvios en la doctrina democrática liberal – y aún menos en la republicana. (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010, p. 19)

Esta investigação se localiza após a conclusão da década subsequente à que Benkler (2006) se refere, período em que o mundo tem vivenciado o desenvolvimento de tecnologias digitais a serviço da informação e comunicação, e tem sido palco do surgimento de sucessivos movimentos, grupos, coletividades e manifestações.

Nesse contexto, em que as fronteiras entre representantes e representados ganham novos contornos, essa pesquisa buscou compreender algumas dessas experiências de atuação da sociedade que procuram incidir sobre questões públicas, em especial aquelas que atuam com estratégias de monitoramento participativo, que se baseiam na produção de informação como forma de intervenção na gestão de políticas públicas.

Contudo, é preciso observar de forma crítica o espaço que as tecnologias ocupam na sociedade, tendo em vista que esta é palco de conflitos de interesses e disputas de poder no que diz respeito àquilo que é público. Braga (2015), indica que embora haja “razões importantes para sermos otimistas em relação ao potencial dessas tecnologias” (p. 20), é preciso assumir uma postura crítica e considerar o contexto mais amplo, em que há limites postos pelas relações de poder próprias da vida em sociedade e pelas suas diferenças econômicas e culturais.

A democracia não é tecnologia, ela é uma disputa, uma conquista e, em alguns casos uma guerra. Queiramos ou não, nos conflitos em torno desse poder coletivo está o que disputamos ser a história. [...] Sujeitos disputam e se apossam de tecnologias para conduzir esse carro. O que vemos neste início de século não é a consequência de usos da tecnologia, mas a continuação desses conflitos de busca de poderes. [...] A resposta está sendo dada pelas pessoas e grupos que estão tomando posse das tecnologias, pelo uso que estão fazendo, pela forma como participam. (GOMES, 2015, p. 83)

Entendendo que as TICs são utilizadas como ferramentas em um contexto complexo de relações construídas, é importante examinar seus diferentes usos, em especial os coletivos, no curso da democratização, entendendo que estas são socialmente interpretadas e ressignificadas. Tendo isso em vista, tomou-se como foco desta pesquisa uma experiência de participação social, mediada pela tecnologia.

Este é um estudo que não pretende conduzir uma análise das orientações ideológicas de ações e nem estabelecer respostas exaustivas nem definitivas, mas que busca agregar elementos para o campo de mudança social e participação política a partir de um olhar para experiências de monitoramento participativo propícias para identificar interfaces socioestatais, ou seja, trocas e conflitos entre os sujeitos individuais, coletivos e estatais, estabelecidas na busca por exercer o controle social (GURZA LAVALLE e ISUNZA VERA, 2010).

Com isso, conduziu-se um estudo de caso sobre a plataforma Monitorando a Cidade (Monitorando), originalmente batizada de *Promise Tracker* por seus idealizadores no Centro de Mídias Cívicas² do Massachusetts Institute of Technology (CCM-MIT). É apresentada no endereço virtual <http://promisetracker.org/>, em que está hospedada, como iniciativa para “coleta de dados para a ação cívica”. A plataforma busca incentivar pessoas, comunidades ou organizações a criar campanhas de coleta e visualização de dados para monitorar e buscar melhorias para problemas sociais e questões que afetam seu dia a dia.

Para tanto, um *website*³, é o ponto de partida para a criação de uma campanha, onde um percurso reflexivo deve ser percorrido para escolher aquilo que será coletado e onde isso será compartilhado. A partir de um aplicativo⁴ de *smartphone* é acessado o formulário onde os dados são coletados: fotos, localizações de GPS ou respostas a perguntas, enviados para serem consolidados na plataforma. Os resultados da campanha podem ser visualizados nos dois ambientes, possibilitando o compartilhamento das informações coletadas com os responsáveis por atuar na temática monitorada, e abrindo canais de interlocução e articulação a partir da lógica de produção e disseminação de dados.

² *Center for Civic Media* é um grupo constituído pela colaboração entre o *MIT Media Lab* e o *Comparative Media Studies* do MIT. Tem como missão criar, implantar e avaliar ferramentas que estimulem e promovam a participação da sociedade e a troca de informações entre grupos sociais (CIVIC MEDIA, 2017).

³ O endereço do website para programação de campanhas é o <https://monitor.promisetracker.org/?locale=pt-BR>.

⁴ O aplicativo está disponível para uso em sistemas operacionais Android e IOS e pode ser baixado nas lojas Google Play (<https://play.google.com/store/apps/details?id=com.ionicframework.monitorandoacidade>) e App Store (<https://itunes.apple.com/br/app/monitorando-a-cidade/id984055909?mt=8>).

Desenvolvida desde 2013 pelo CCM-MIT, em uma parceria com a Rede Nossa São Paulo e outra com a Oficina de Prioridades Estratégicas de Minas Gerais foi trazida ao Brasil, onde foram realizadas duas fases de implementação do Monitorando. A primeira (fase I), conduzida entre 2014 e 2015, teve por objetivo obter contribuições para desenvolvimento e melhoria tecnológica da plataforma, bem como realizar a divulgação da ferramenta por meio de oficinas práticas, que visavam incentivar organizações sociais e comunidades a criar seus próprios monitoramentos locais para acompanhar e fiscalizar problemas de interesse público, tendo sido registradas mais de 20 campanhas piloto ao longo desse processo. A segunda fase (fase II), realizada entre 2016 e 2017, buscou acompanhar como a plataforma vinha sendo utilizada e quais resultados poderiam ser observados entre os grupos que seguiram utilizando a ferramenta. Nesta etapa, realizada em parceria do CCM-MIT com o Instituto Humanitas 360⁵ (H360) e o Colaboratório de Desenvolvimento e Participação da Universidade de São Paulo⁶ (Colab-USP), foram acompanhadas duas experiências no estado do Pará: Santarém e Ponta de Pedras (MARTANO et al., 2017). Outro território envolvido na fase II foi Belém (PA), cujas ações não foram abordadas pelo estudo conduzido pelas instituições mencionadas devido ao cronograma da implementação da experiência iniciar-se após a conclusão do trabalho de campo. Houve, ainda, o município de Ilhabela (SP), que originalmente seria um dos que participariam da fase II, porém acabou não seguindo com a implementação de campanha de monitoramento no período.

Para a condução do estudo de caso do Monitorando a Cidade, duas experiências de uso da plataforma foram acompanhadas, ambas realizadas durante a fase II: Santarém (PA) e Belém (PA). A escolha por esses dois locais se dá pelo fato de que no decorrer desta investigação continuaram ativas e mantinham perspectivas de continuidade, permitindo assim que o estudo estivesse em contato com ações atuais para propor olhares em diálogo com o momento próximo de realização das ações.

Poucas são as pesquisas já produzidas sobre os processos de uso do Monitorando (MARTANO, 2017; AQUINO ET AL., 2018) ou que o mencionam como ferramenta (PEREIRA JUNIOR, 2017; STEMPECK, 2018). Nesse sentido, há um amplo espaço para

⁵ O Instituto Humanitas360 é uma organização sem fins lucrativos, fundada em 2015, com sede nos Estados Unidos, que atua com projetos de governança e transparência, política de drogas e sistemas carcerários na América Latina. Tem parceria com o MIT por meio de sua frente de investimento em estudos e pesquisa com o MISTI Brazil Program, além do financiamento da pesquisa da fase II do Monitorando (HUMANITAS 360, 2016).

⁶ O Colab-USP é um centro de pesquisa da USP que atua com projetos de investigação sobre Coprodução e Dados abertos, Governo Aberto, TICs, Políticas Públicas e Participação Social, Processamento de Dados Governamentais Abertos (COLAB-USP, 2014).

produzir conhecimento sobre ele, sendo que o ponto de vista de como se dão os seus usos e interpretações parece particularmente frutífero, já que a disseminação de seu uso é bastante recente.

Tendo em vista que com esta investigação não se pretende conhecer a incidência de certos fenômenos, e sim realizar uma caracterização qualitativa de experiências em uma perspectiva comparativa, o estudo de caso aqui apresentado procurou observar os processos de interação e os relacionamentos ativados por tais iniciativas, dando foco à atuação da sociedade civil no controle social. Buscou-se, portanto, identificar atores relevantes, papéis-chave, interfaces socioestatais estabelecidas, o que pode fortalecer ou fragilizar iniciativas de monitoramento participativo que buscam incidir sobre a atuação do Estado ou sobre políticas públicas.

Entendendo que os resultados aqui observados não poderão ser projetados para todas as iniciativas em desenvolvimento hoje, com esta investigação social qualitativa procurou-se contribuir para o campo de reflexões atuais sobre a grande diversidade de inovações democráticas em curso a partir da caracterização de novas experiências e práticas, a partir da observação das interfaces de interação da sociedade com o Estado.

A partir do exposto, a seguir apresentam-se os objetivos desta pesquisa.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa foi compreender como se dá o processo de interação entre atores e grupos sociais no uso de métodos de monitoramento participativo como estratégia da sociedade no controle social, tendo como objeto de investigação iniciativas de uso da plataforma Monitorando a Cidade.

Foram objetivos específicos deste trabalho compreender como a plataforma Monitorando a Cidade (*Promise Tracker*) é vista e adotada em diferentes contextos, considerando que ele é uma tecnologia interpretada socialmente, que oferece instrumentos e métodos para a condução de monitoramentos participativos sobre questões públicas. Assim, buscou-se conduzir um estudo de caso do Monitorando a Cidade, a partir do acompanhamento de duas experiências de uso da plataforma no estado do Pará, para monitoramento da merenda escolar em Santarém e Belém.

Para alcançar os objetivos de pesquisa, as seguintes perguntas foram delimitadas:

- Como atores chave interpretaram o Monitorando para desenhar suas campanhas?

- Quais são os atores e papéis-chave para que as campanhas busquem alcançar seus objetivos?
- Quais as interfaces socioestatais estabelecidas entre atores envolvidos nas campanhas para buscar alcançar seus objetivos?
- Essas iniciativas de uso do Monitorando são capazes de fortalecer a influência da sociedade sobre as questões que propunham transformar?

Uma das hipóteses é a de que a pré-existência de relações e de determinados propósitos compartilhados entre os atores envolvidos pode potencializar as iniciativas a influenciarem os seus contextos.

Outra hipótese era de que a composição do grupo de atores sociais envolvidos no dia a dia das campanhas e daqueles trazidos em momentos estratégicos teria influência direta sobre o alcance de objetivos, especialmente considerando o tipo de relacionamento estabelecido entre o Estado e a sociedade.

Considerando que as iniciativas estudadas guardam como característica comum entre si a articulação em torno do Monitorando, esta pesquisa observou como tais experiências se dão em articulação com os conceitos de controle social, interfaces socioestatais, monitoramento participativo e tecnologias cívicas.

1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A busca por investigar sobre o universo da atuação da sociedade civil e as estratégias de participação e influência sobre questões sociopolíticas é indissociável da trajetória pessoal e profissional da pesquisadora. Tendo em vista que essa aproximação sujeito-objeto foi o ponto de partida desta pesquisa, é importante situá-la sob a perspectiva de autores como Boaventura de Souza Santos (1995, 2000) e Edgar Morin (2005), que identificam a transição do paradigma científico moderno e apontam para outro, ainda em construção, que tende a considerar a complexidade e multidimensionalidade das relações, questionar a hierarquia entre conhecimento científico e conhecimento vulgar ou senso comum, e indicam a importância do fazer ciência com crítica.

A tradição sociológica é neste domínio ambígua. Tem oscilado entre a distância crítica em relação ao poder instituído e o comprometimento orgânico com ele, entre o guiar e o servir. Os desafios que nos são colocados exigem de nós que saiamos deste pêndulo. Nem guiar nem servir. Em vez da distância crítica, a proximidade crítica. Em vez de compromisso orgânico, o envolvimento livre. Em vez de serenidade autocomplacente, a capacidade de espanto e de revolta. (SANTOS, 1995, p. 19)

Essa reflexão, embora voltada à sociologia, vale para o espaço de produção interdisciplinar de conhecimento sobre mudança social e participação política em que esta pesquisa se insere. Sair da tradição científica hegemônica é o que permite a proximidade crítica e envolvimento livre com o objeto de análise.

[...] o enfoque nas relações pode ser considerado como uma perspectiva metodológica relativamente nova em algumas áreas do saber [...]. Isso se deve ao fato de que para certos setores do conhecimento há uma primazia dos critérios ortodoxos de cientificidade e, ao mesmo tempo, certa resistência a posturas teórico-metodológicas que privilegiam as relações humanas como objeto da investigação científica. (LEITE e VASCONCELLOS, 2007, p.170)

Considerando que faz parte dos princípios e objetivos do Monitorando a Cidade fortalecer a própria sociedade para que acompanhe os compromissos e ações dos gestores públicos, pretende-se que esta pesquisa contribua não apenas com o conhecimento científico, como também com as iniciativas aqui observadas e outras semelhantes, por meio da sistematização de experiências de organizações locais e cidadãos na apropriação das estratégias e ferramentas analisadas, sempre que possível de forma colaborativa e dialogada. Ao articular a produção científica a um propósito de transformação, procurou-se um alinhamento com o paradigma do “conhecimento prudente para uma vida decente” (SANTOS, 2000) e com o pensamento complexo, observando o que é local, singular, aleatório e considerando as interações diversas dos indivíduos e instituições com o ambiente.

Outro aspecto que baliza as escolhas metodológicas desta investigação é o fato de que o Monitorando é uma plataforma tecnológica, utilizada em um contexto em que as tecnologias de informação e comunicação (TICs) estão em crescente disseminação no Brasil. Por isso, ao localizar as iniciativas estudadas nesta pesquisa no contexto da economia da informação em rede (BENKLER, 2006), levou-se em consideração que o contexto brasileiro tem especificidades e barreiras ainda a superar na universalização do acesso, mas que aponta para o crescimento das possibilidades de produções de informação.

Considerando que esta pesquisa se insere no campo da investigação social e que não buscou quantificar as vezes em que determinadas situações ocorrem, e sim observar as especificidades e encontrar possíveis caminhos comuns entre as experiências aqui analisadas, buscando respostas por categorias. Considerando que o contexto em que estão inseridas é relevante para compreendê-los, escolheu-se trabalhar com o método de estudo de caso.

O método permite captar uma multiplicidade de dimensões do caso que é estudado, trazendo profundidade e completude para a investigação. Isso porque entende que é importante analisar o objeto no contexto em que está inserido, abrindo espaço para emergirem novos elementos não previstos no desenho original da investigação. Assim, para dar conta dessa

diversidade, entende-se como relevante a flexibilidade nas técnicas de coleta e a utilização de uma variedade de fontes de evidências, permitindo triangular dados para uma análise mais completa dos resultados (STAKE, 1995).

As seguintes ações de investigação foram desenvolvidas: revisão bibliográfica, levantamento empírico e análise das informações.

Os referenciais teóricos deste estudo foram construídos a partir de revisão bibliográfica conceitual, que de acordo com Stake (2016) se preocupa “mais em estender a compreensão para outros campos [...] do que em encontrar todos os trabalhos já realizados que analisaram uma determinada função causal” (p. 125). Tal abordagem parece mais adequada ao contexto de produção desta dissertação, em que a interdisciplinaridade é pressuposto básico do fazer científico no programa de pesquisa em que se insere.

Assim, buscou-se fazer a articulação de materiais de referência e textos atuais, trazendo conexão entre as literaturas de participação, controle social, monitoramento participativo e tecnologias cívicas, como suportes importantes para a compreensão das experiências de uso da plataforma Monitorando a Cidade aqui estudadas, agregando olhares de diversos campos de conhecimento.

Do ponto de vista empírico, para conduzir este estudo de caso, construiu-se uma base de dados qualitativos, coletados por meio de entrevistas semiestruturadas e não estruturadas, individuais ou coletivas, bem como observação participante durante visitas locais e reuniões de trabalho, diálogos informais com pessoas envolvidas nas campanhas aqui investigadas, tendo como referência a prática do “pesquisador conversador no cotidiano” (SPINK, 2008).

[...] ser um pesquisador no cotidiano se caracteriza frequentemente por conversas espontâneas em encontros situados. No processo, pequenos momentos foram gravados na memória, acontecimentos não planejados, associações entre o social e o material, entre as redes frouxas de sentidos que conectam os pedaços do dia a dia. São os pequenos momentos do fluxo diário, abertos às possibilidades da convivência cotidiana; são fragmentos, às vezes de conversas, às vezes de acontecimentos, às vezes de pedaços de materialidade, às vezes de documentos que nos chegam às mãos e às vezes de relatos na mídia. (SPINK, 2008, p.72-73)

Ao longo do desenvolvimento dessa etapa, foi importante flexibilizar a coleta para acompanhar a dinâmica própria de cada contexto estudado, isto é, cada escola visitada em cada município, cada grupo de participantes em cada campanha. Isso porque “para manter um estudo de longa duração sem perder a confiança dos participantes e a confiabilidade dos dados obtidos, o pesquisador tem de se adaptar, tem de ter sensibilidade para seguir seu campo sem impor uma dinâmica ‘artificial’ [...]” (LEITE e VASCONCELLOS, 2007, p. 171).

Antes da fase de entrevistas, foram feitas articulações com contatos estratégicos do Monitorando e da sua rede de parceiros, que foram fundamentais para definir quais seriam as iniciativas foco desta pesquisa, abrir canais de contato com lideranças de tais iniciativas.

A observação participante foi realizada ao longo de toda a pesquisa, uma vez que a pesquisadora, que é membro do Colab-USP, participou de reuniões de trabalho entre CCM-MIT e Colab-USP (desde outubro de 2016), reuniões e eventos com parceiros do Monitorando (em janeiro, maio e junho de 2017), bem como grupo em aplicativo de mensagens e trocas de e-mails entre parceiros do projeto, em que têm sido discutidos encaminhamentos e rumos das iniciativas de uso da plataforma.

Os roteiros para a realização de entrevistas semiestruturadas foram elaborados a partir destes levantamentos e diálogos iniciais mais informais. Os entrevistados concederam seus depoimentos sob anonimato, de modo que preservamos a confidencialidade e a privacidade de suas opiniões. Aqueles cujos nomes são revelados são aqueles que optaram por serem identificados nesta dissertação. Ao todo foram realizadas 22 entrevistas, entre outubro de 2017 e maio de 2018, sendo:

- uma com Emilie Reiser, representante do CCM-MIT, desenvolvedora do Monitorando e coordenadora global da iniciativa.
- uma com Ivan Costa, representante do Observatório Social do Brasil em Belém e também funcionário do Ministério Público do Pará, responsável por disseminar o uso do Monitorando em todo o Estado do Pará e também representa órgão de controle.
- uma com Gisele Craveiro, do Colaboratório de Participação e Desenvolvimento da Universidade de São Paulo, que acompanhou a implementação do Monitorando no Brasil desde 2014.
- 11 com pessoas envolvidas na campanha de Belém, incluindo os idealizadores da campanha Marcelo Leite, da Controladoria Geral da União – Unidade Regional do Pará (CGU), e Lidiane Dias, da Universidade Federal do Pará (UFPA); além de estudante do curso de ciências contábeis da UFPA que foi responsável pela mobilização das campanhas nas escolas de ensino médio; os próprios estudantes que fizeram a coleta de dados sobre a merenda, gestores e merendeiras das escolas. Tendo em vista que se procurou representar perfis diferentes de engajamento com a campanha, ao todo 3 escolas de Belém foram visitadas, sendo uma com baixo envolvimento (poucos registros de dados coletados), uma com médio engajamento (registros de dados com variação de volume, ora maior, ora menor), e outra com alto envolvimento (escola que registrou maior volume de dados).

- 8 com pessoas envolvidas na campanha de Santarém, incluindo os idealizadores da campanha Eliana Mara, professora coordenadora do Projeto SOL, Giovanni Freire, Rafael Santos e mais dois jovens representantes do Movimento Pacto Estudantil pela Educação no Pará e membros do Projeto SOL; além de estudantes, merendeiras e gestoras de escolas. Foram visitadas 2 escolas em Santarém, sendo uma com baixo engajamento (registros de dados baixos e poucos estudantes envolvidos) e outra com alto engajamento (grande volume de registros de dados e maior número de estudantes envolvidos na campanha).

Quadro 1 - Conjunto de entrevistas realizadas

Município	Papel na campanha	Participantes	Tipo de entrevista	Duração
Boston (Massachusetts/ EUA)	Desenvolvedora e coordenadora global do Monitorando	Emilie Reiser (CCM-MIT)	Não estruturada, individual, à distância	70 min
Belém (PA)	Idealizador e mobilizador do Monitorando no Pará	Ivan Costa (OSB e MP)	Semiestruturada, individual, presencial	89 min
São Paulo (SP)	Parceira de documentação do Monitorando no Brasil	Gisele Craveiro (Colab-USP)	Não estruturada, individual, presencial	117 min
Belém (PA)	Idealizadores da campanha	Lidiane Dias (UFPA), Marcelo de Paula (CGU)	Semiestruturada, coletiva, presencial	91 min
	Mobilizadora da campanha nas escolas	Estudante do curso de ciências contábeis da UFPA	Semiestruturada, individual, presencial	44 min
	Coletores	Estudantes da E.E.E.F.M. Avertano Rocha (muito ativa)	Semiestruturada, coletiva, presencial	56 min
		Estudantes da E.E.E.M. Pedro Amazonas Pedroso (médio ativa)	Semiestruturada, coletiva, presencial	49 min
		Estudantes da E.E.E.F.M. David Salomão Mufarrej (pouco ativa)	Semiestruturada, coletiva, presencial	27 min
	Públicos indiretos, afetados pela campanha	Gestor da E.E.E.F.M. Avertano Rocha (muito ativa)	Semiestruturada, individual, presencial	8 min
		Gestor da E.E.E.M. Pedro Amazonas Pedroso (médio ativa)	Semiestruturada, individual, presencial	23 min
		Gestor da E.E.E.F.M. David Salomão Mufarrej (pouco ativa)	Semiestruturada, individual, presencial	9 min
		Merendeira da E.E.E.F.M. Avertano Rocha (muito ativa)	Semiestruturada, individual, presencial	11 min
		Merendeira da E.E.E.M. Pedro Amazonas Pedroso (médio ativa)	Semiestruturada, individual, presencial	14 min
		Merendeira da E.E.E.F.M. David Salomão Mufarrej (pouco ativa)	Semiestruturada, individual, presencial	17 min
Santarém (PA)		Giovanni Freire, Rafael Santos e outros dois jovens (SOL e MPEPEP)	Semiestruturada, coletiva, presencial	123 min

Município	Papel na campanha	Participantes	Tipo de entrevista	Duração
	Idealizadores e mobilizadores da campanha ⁷	Eliana Mara (SOL)	Semiestruturada, individual, presencial	132 min
	Coletores	Estudante e professora da E.E.E.F.M. Dom Tiago Ryan	Não estruturada, coletiva, presencial	25 min
		Estudantes da E.E.E.F.M. Plácido De Castro	Semiestruturada, coletiva, presencial	46 min
	Públicos indiretos, afetados pela campanha	Gestor da E.E.E.F.M. Dom Tiago Ryan	Semiestruturada, individual, presencial	13 min
		Gestor da E.E.E.F.M. Plácido De Castro	Semiestruturada, individual, presencial	15 min
		Merendeiras da E.E.E.F.M. Dom Tiago Ryan	Semiestruturada, coletiva, presencial	20 min
		Merendeiras da E.E.E.F.M. Plácido De Castro	Semiestruturada, coletiva, presencial	19 min

Fonte: Elaboração própria (2018)

A análise do caso da campanha de monitoramento da merenda em Santarém e Belém possui uma dimensão descritiva e outra explanatória. A dimensão descritiva buscou reconstruir o histórico do Monitorando a Cidade, quais foram suas fases de desenvolvimento e seus objetivos, por meio de análise documental de Visão Geral do Projeto, registros de campo das equipes do projeto e outros documentos de referência, a fim de incorporar os registros constitutivos oficiais e informações institucionais, triangulados com as entrevistas e conversas informais com representante do Monitorando. A dimensão explanatória se refere à investigação dos usos do Monitorando no Estado do Pará, a fim de compreender seus objetivos, suas dimensões e estratégias de intervenção, partindo das transcrições das entrevistas semiestruturadas e das anotações dos diálogos não estruturados, realizados com agentes das campanhas realizadas nas escolas, conforme quadro acima.

Os dados empíricos foram organizados para responder aos objetivos específicos desta pesquisa, primeiramente, de cada experiência de uso do Monitorando em separado. Foi realizada a caracterização das campanhas de monitoramento da merenda escolar em Belém e Santarém como iniciativas de “monitoramento participativo”, por meio da identificação de atores envolvidos, das aprendizagens e negociações estabelecidas, e qual o tipo de flexibilização foi necessária ao longo do desenvolvimento das atividades. Esse movimento foi realizado a partir de uma decupagem das campanhas por suas etapas de implementação, localizando pessoas e instituições envolvidas em cada uma das fases e quais as interações estabelecidas entre elas, procurando identificar quais “interfaces socioestatais” foram estabelecidas e quais perspectivas de *accountability* foram ativadas em busca de exercerem o controle social. Após

⁷ Conforme detalhado no desenvolvimento da dissertação, os idealizadores da campanha de Santarém que foram entrevistados atuavam também como mobilizadores e por vezes até mesmo coletores, mas nem todos os mobilizadores e coletores da campanha eram idealizadores.

o olhar para cada iniciativa observada, uma análise comparativa entre elas, buscando identificar quais elementos se repetem e quais são específicos de cada contexto estudado.

Sendo assim, a presente dissertação conta com sete capítulos. Neste capítulo 1, introduzimos os objetivos, justificativas e procedimentos metodológicos desta dissertação. No capítulo 2, apresentamos algumas definições conceituais, norteadores da investigação, de “sociedade civil” e “participação”, resgatando brevemente literaturas de referência e trazendo um debate atual do campo na ciência política a respeito do lugar da representação na participação. No capítulo 3, apresentamos o conceito de “controle social”, destacando a definição a partir da noção de “*accountability*” e trazendo luz às “interfaces socioestatais” como forma de compreender as relações estabelecidas entre sociedade e Estado no exercício do controle social. Aqui estão colocadas categorias analíticas acionadas no exame das campanhas estudadas. No capítulo **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, trazemos a definição do “monitoramento participativo”, entendido como um método para o exercício do controle social e que em seus usos mais recentes desdobra na discussão tecnológica, para a qual abordamos os conceitos de “tecnologias cívicas” e da “construção social da tecnologia”. Aqui estão apresentadas algumas categorias mobilizadas para caracterização do caso estudado.

No capítulo 5, detalhamos as características da plataforma Monitorando a Cidade, reconstruindo sua trajetória e como seus objetivos e intencionalidades foram se moldando ao longo de suas fases de implantação, apresentadas de forma resumida para introduzir as experiências de uso no Pará para monitoramento da merenda escolar, contextualizadas a partir das investigações de campo conduzidas. No capítulo 6, ativamos as categorias analíticas detalhadas nos capítulos 3 e 4 para abordar como as experiências de Santarém e de Belém para monitoramento da merenda escolar podem ser semelhantes, diferentes e referências para outras iniciativas similares.

Por fim, no capítulo 7 estão as considerações finais desta dissertação, retomando as perguntas que a nortearam, sintetizando as principais aprendizagens do percurso investigativo e indicando ainda algumas questões para futuras investigações sobre o caso aqui estudado.

2 SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO

Ao colocar como objetivo desta pesquisa a compreensão sobre elementos que potencializam iniciativas de uso do Monitorando no exercício do controle social, é importante delimitar a compreensão conceitual dessas últimas categorias. Neste capítulo trataremos do conceito da expressão “sociedade civil”, cujo uso é amplamente disseminado socialmente e que remonta a uma profusão de entendimentos, frequentemente associados à noção de “participação”, também a ser delimitada nesta seção.

Vale salientar que no campo das ciências humanas raramente é possível encontrar uma definição conceitual unívoca, especialmente quando tais conceitos estão em uso no próprio campo dos agentes sociais, que durante o uso promovem reformulações constantes (intencionalmente ou não). Sendo assim, o objetivo não foi o de produzir um quadro completo do vasto campo teórico que vem se constituindo em torno dos termos, mas sim trazer elementos contextuais e apresentar as bases teóricas adequadas para a análise do objeto desta investigação.

2.1 CONCEITUANDO “PARTICIPAÇÃO”

O debate sobre a democracia participativa considera que resumir o sistema a um processo de escolha de representantes por meio do voto é um esvaziamento do real sentido democrático. Para contemplar a participação efetiva da sociedade, defende-se que é preciso garantir mecanismos para que a sociedade controle as atividades do governo, principalmente no que diz respeito às políticas sociais (SANTOS, 2003).

Contudo, frequentemente essa perspectiva oferece um modelo único do que poderia ser chamado de participação. Exemplo disso é Arnstein (1969), que propôs que a participação fosse classificada em diferentes níveis, os quais a autora representa por meio da “escada da participação cidadã”.

Quadro 2 - Escada da participação cidadã

Andar	Tipos de participação	Categorias
8	Controle cidadão	Poder cidadão
7	Delegação de poder	
6	Parceria	
5	Colocação	Tokenismo
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não participação
1	Manipulação	

Fonte: Arnstein (1969)

Na escada, os níveis mais baixos (manipulação e terapia) não poderiam nem ser considerados como participação, uma vez que o objetivo dessas ações seria mais o de conceder aos detentores de poder formas para educarem ou moldarem os participantes e não os envolver no planejamento ou condução de programas. Os níveis intermediários (informação, consulta e colocação) seriam os primeiros estágios de participação, considerando que abrem a possibilidade de cidadãos ouvirem e serem ouvidos, darem conselhos, mas na prática não mudam o *status quo*. Já os níveis mais altos (parceria, delegação de poder e controle cidadão) seriam aqueles que configuram de fato o poder cidadão, ampliando o grau de poder de decisão dos cidadãos de forma mais ou menos abrangente. Arnstein (1969) reconhece que sua tipologia é simplificadora, mas considera que a gradação seria importante para que se possa eliminar processos que não se constituam de fato como participativos.

Essa visão costuma tratar a representação e a participação, como ideias opostas. Contudo, o debate apresentado a seguir aponta como é preciso observar esses conceitos juntos, podendo ser inclusive complementares.

2.2 O LUGAR DA REPRESENTAÇÃO NA PARTICIPAÇÃO

Entendendo que cidadãos ou por atores coletivos podem atuar de forma direta ou a partir de intermediários, Gurza Lavallo e Isunza Vera (2010) defendem que os conceitos de “participação” e “representação”, pela sua origem e natureza até mesmo oposta na forma como são compreendidos tradicionalmente, passaram a ser insuficientes para apreender as transformações em curso com a atual ebulição de inovações democráticas. É comum que o conceito de representação esteja mais colado à ideia de aproximação com o Estado, como política mediada, mais próxima do universo institucionalizado de política. Já o conceito de participação, de natureza mais direta, costuma estar mais associado, no senso comum, à base social, comunitária, sem nenhum tipo de mediação.

Segundo os autores, o controle exercido por atores individuais seria tratado tradicionalmente no registro da participação, e aquele levado a cabo por atores coletivos, que se colocam em nome de um grupo de interessados, seria tratado pelo ângulo da representação.

Una parte importante de los expedientes institucionales de control social apoyados en las innovaciones en cuestión propician y resguardan la intervención de actores colectivos que “hablan en nombre de alguien”. [...] Mientras que la participación remite al ciudadano en su estatus político individualizado y a un acto de “presentación” de intereses y opiniones que en principio se exhibe a sí mismo de modo legítimo [...], la verbalización de intereses y opiniones realizada por actores colectivos es siempre un “hablar en nombre de alguien” y, por eso, se constituye ineludiblemente como un acto de “representación”, cuya legitimidad no está dada de por sí, sino que

depende del tipo de relación existente entre representantes y representados. [...] A su vez, cuando el control social sobre el poder público es ejercido por actores colectivos organizados —es decir, por fuerza “en nombre de alguien”—, se trata de “control societal” ejercido mediante prácticas de representación. En ese sentido, la idea de control social se enriquece con una modalidad de control propia de las relaciones entre representantes y representados (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010, p.21)

A partir dessa distinção conceitual, apresentam a noção de “controle societal” como uma forma de ação a partir de atores coletivos, enquanto o “controle cidadão” seria a forma de ação realizada pelo exercício individual de cidadania, sendo que não se pode supor que todo indivíduo tenha plenas condições (recursos materiais e simbólicos) para atuar como agente de controle.

Assim, para pensar a atuação da sociedade é preciso ter em vista que esta pode se dar por meio de atores coletivos (sociedade civil) ou individuais (cidadãos).

2.3 CONCEITUANDO “SOCIEDADE CIVIL”

Ilse Scherer-Warren (2006), ao discutir novos formatos de organização da sociedade civil, estabelece uma definição genérica do termo, em que a associa a um campo heterogêneo à defesa da cidadania e de interesses públicos.

[...] sociedade civil, embora configure um campo composto por forças sociais heterogêneas, representando a multiplicidade e diversidade de segmentos sociais que compõem a sociedade, está preferencialmente relacionada à esfera da defesa da cidadania e suas respectivas formas de organização em torno de interesses públicos e valores [...]. Pode-se, portanto, concluir que a sociedade civil é a representação de vários níveis de como os interesses e os valores da cidadania se organizam em cada sociedade para encaminhamento de suas ações em prol de políticas sociais e públicas, protestos sociais, manifestações simbólicas e pressões políticas. (SCHERER-WARREN, 2006, p.110)

Para a autora, a sociedade civil se distingue do Estado e do mercado, por estes estarem preferencialmente orientados pelas noções de poder, regulação e economia, enquanto na sociedade civil há espaço para outros valores e interesses públicos, tal como o altruísmo, permitindo várias formas de articulação e organização sociais. Nessas relações estão também previstos os “conflitos de poder, disputas por hegemonia e de representações sociais e políticas diversificadas e antagônicas” (SCHERER-WARREN, 2006, p.110).

A partir de uma tipificação da sociedade civil, que reflete sua diversidade contextualizada à sociedade brasileira, a autora chega ao conceito de “rede de movimento social”, no qual:

[...] o associativismo localizado (ONGs comunitárias e associações locais) ou setorizado (ONGs feministas, ecologistas, étnicas, e outras) ou, ainda, os movimentos sociais de base locais (de moradores, sem teto, sem-terra etc.) percebem cada vez mais a necessidade de se articularem com outros grupos com a mesma identidade social ou

política, a fim de ganhar visibilidade, produzir impacto na esfera pública e obter conquistas para a cidadania. (SCHERER-WARREN, 2006, p.113)

Essa noção, em que a sociedade civil é definida a partir de associativismos, articulações, mobilizações ou apoios financeiros, dialoga com a proposição de pensá-la como espaço de atores coletivos, dando espaço inclusive para formas organizacionais sem registros de institucionalidade. Traz ainda a possibilidade de a sociedade civil não estar mais em oposição ao Estado, e sim estar articulada com e através dele para determinar os rumos de políticas públicas.

A sociedade civil organizada do novo milênio tende a ser uma sociedade de redes organizacionais, de redes inter-organizacionais e de redes de movimentos e de formação de parcerias entre as esferas públicas privadas e estatais, criando novos espaços de governança com o crescimento da participação cidadã. (SCHERER-WARREN, 2006, p.126)

Essa perspectiva de aproximação entre as esferas privadas e estatais, segundo Abers e Bülow (2011), permite observar relações complexas entre pessoas que atuam no governo e pessoas que atuam nos movimentos sociais, pois tais fronteiras entre Estado e sociedade civil estão, na realidade, sempre se cruzando.

Os movimentos sociais têm lutado tanto para transformar comportamentos sociais como para influenciar políticas públicas. Como parte desses esforços, muitas vezes se mobilizam em prol de mudanças nos processos de tomada de decisão estatal, demandando a inclusão da sociedade civil em novos espaços participativos. (ABERS e BÜLOW, 2011, p.65)

Assim, se a sociedade civil é aquela que atua em redes que perpassam a multiplicidade de setores e atores sociais, uma das relações dinâmicas nos espaços dessas redes entre Estado e sociedade pode se dar a partir do exercício do controle social.

2.4 ATUAÇÃO EM REDE

Tendo como perspectiva a sociedade civil como rede de movimentos sociais (SCHERER-WARREN, 2006), recorro mais uma vez à noção de economia de informação em rede (BENKLER, 2006). Como visto anteriormente, Benkler (idem) considerava que tal novo ambiente de informação mostrava potencial para alavancar uma participação democrática e com a possibilidade de se nutrir uma cultura mais crítica e autorreflexiva, em um contexto de economia mundial cada vez mais dependente de informação. Esse potencial, segundo o autor, seria catalisado pelo desenvolvimento e barateamento da tecnologia da computação, sendo que quanto mais universalizado o acesso, mais distribuídos estariam os meios materiais para produção de informação e cultura. Se na economia industrial qualquer ação individual para cooperação era limitada pela amplitude do recurso necessário, então a lógica de toda atuação

era baseada em grandes investimentos e orientada à produção mercantil ou à manutenção da burocracia. Já na economia da informação em rede, uma nova forma de interação ganharia espaço, sendo baseada num ambiente de rede, mais próximo dos indivíduos, e que gera produtos coletivos, compartilhados entre os membros dessa rede.

Embora ainda hoje não haja um acesso universal às TICs no Brasil, é possível identificar as tendências apontadas por Benkler (2006) em sua descrição da nova economia da informação, inclusive no campo de atuação da sociedade civil. Na lógica de produção a informação em rede, Benkler (2006) identifica a potencialidade de expansão dos horizontes no imaginário político e a potencialização de alguns valores democráticos. Levando em conta o valor da autonomia, o autor indica a possível melhora da capacidade prática dos indivíduos para (1) fazer mais por e para si mesmos, dependendo muito menos da mídia de massa; (2) agir em comunidades difusas ou cooperações mais fluidas, sem que tenha que atuar por meio de organizações mais tradicionais e hierárquicas; (3) fazer mais em organizações formais que operam fora da esfera do mercado.

Embora Benkler (2006) reconheça que a economia da informação em rede não possa resolver os problemas da fome e das doenças no mundo, indica que se abrem caminhos diferentes dos tradicionais para enfrentar e construir alguns requisitos básicos para a justiça e desenvolvimento humano. Não apenas pela descentralização e pelas lógicas crescentes não proprietárias e não mercantis, mas também porque os recursos informativos se descentralizam, e sendo cada vez mais disponíveis ampliam a possibilidade de participação ativa na economia.

Ainda que Scherer-Warren (2006) não coloque a tecnologia como elemento da mudança na forma como a sociedade civil vem se organizando, nem trata da questão de articulação do ponto de vista econômico, ambos autores demonstram a necessidade de se observar a sociedade em termos de uma forma de organização em rede. Tal tendência de interação se coloca na base dessas iniciativas de monitoramento participativo estudados aqui.

3 CONTROLE SOCIAL E INTERFACES SOCIOESTATAIS

Por meio de diferentes estratégias de participação, a sociedade tem buscado influenciar os rumos de políticas públicas e decisões em diversas esferas do poder público, realizando ações individuais ou coletivas. O controle social tem sido visto como uma das formas para tal atuação, chegando a ser inclusive tratado como sinônimo de participação social nas políticas públicas, o que no contexto brasileiro se deve ao processo de redemocratização, em que fortaleceu-se o debate sobre a relevância de setores organizados da sociedade acompanharem e contribuírem com a formulação, implantação e alocação de recursos de planos, programas e políticas. No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 introduziu diversos aspectos democráticos ao Estado, trazendo mecanismos de participação social para dentro da gestão pública, abrindo espaço para cidadãos, associações, sindicatos e partidos políticos exercerem seu direito de controle da administração, utilizando-se canais de ouvidoria, denúncia, consulta, audiência pública, entre outros. Sendo assim, o controle social pode ser entendido como uma prática do direito à participação (CORREIA, 2008).

A expressão “controle social” tem sido alvo de controvérsia nos diversos campos de conhecimento e pode carregar múltiplos sentidos. Entre as diversas definições, o que há em comum é que este esteja sempre dentro da relação Estado e sociedade (CORREIA, 2008).

O exercício desse controle social pode se dar como parte de processos com diversos alcances e espectros possíveis (tanto mais amplos como mais restritos), acessando os poderes legislativo e/ou executivo, e que poder ser realizado fora dos canais tradicionais ou institucionalizados de participação (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010).

É nesse espaço diversificado de iniciativas que se localizam as experiências de uso do Monitorando, que buscam observar a atuação do governo e garantir o investimento público na resolução de problemas sociais por meio da coleta e organização de dados. Por isso, neste capítulo abordamos algumas perspectivas que constroem uma compreensão sobre o conceito do controle social, abrindo caminhos analíticos para o caso aqui estudado a partir da noção de *accountability* e das interfaces socioestatais ativadas nesses processos.

3.1 DEFININDO CONTROLE SOCIAL

Procurando definir o termo “controle social”, Maria Valéria da Costa Correia (2008) retoma as origens da expressão em diferentes áreas do conhecimento. Segundo a autora, no entendimento da sociologia, é comum seu uso para indicar mecanismos que estabelecem a

ordem e a disciplina na sociedade, determinando regras e padrões de comportamento. Já na ciência política, não há uma definição consensual, mas costuma refletir a relação de exercício de controle entre Estado e sociedade. Dentre as diversas concepções da ciência política, é possível encontrar perspectivas em que o controle é concebido como exercício ora do Estado sobre a sociedade, ora da sociedade sobre o Estado. Um exemplo da primeira perspectiva seria o Estado forte de Hobbes, uma vez que o poder absoluto para controlar seus súditos seria a garantia para que os homens não se destruíssem; um exemplo da segunda perspectiva seria a obra *O Contrato Social* de Rousseau, em que o governo é um encarregado do povo, que ao fiscalizar as ações do governo evitaria o predomínio do interesse privado sobre o interesse público (CORREIA, 2008).

Uma perspectiva alternativa, gramsciana, aponta que o controle social não se daria na oposição entre Estado e sociedade, mas na oposição entre as classes sociais (sociedade civil) para exercer a hegemonia sobre as ações do Estado (sociedade política). Assim, o controle social seria uma forma de setores da sociedade civil, divididos em grupos de interesses, intervirem na gestão pública com o objetivo de direcionar as ações do governo para a defesa de seus interesses. Nesse processo se dariam conflitos entre diferentes classes.

[...] ‘controle social’, na perspectiva das classes subalternas, visa à atuação de setores organizados na sociedade civil que as representam na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que atendam, cada vez mais, às demandas e aos interesses dessas classes. Neste sentido, o ‘controle social’ envolve a capacidade que as classes subalternas, em luta na sociedade civil, têm para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos seus interesses de classe, tendo em vista a construção de sua hegemonia. (CORREIA, 2008, p. 68)

Essa noção é relevante para indicar a ausência de homogeneidade nos interesses da sociedade civil, e apontar como a sociedade civil não é externa ao Estado, mas parte do desenho de suas ações.

Outra perspectiva alternativa, que trabalha o controle social também a partir da relação integrada entre sociedade e Estado, parte dos conceitos de *accountability*. Este também tem sido adotado em diferentes campos de conhecimento (entre as principais estão ciência política, finanças e contabilidade, administração pública)⁸. O termo é frequentemente adotado na teoria democrática, tradicionalmente a partir do ponto de vista eleitoral. É a partir dessa perspectiva, que remete à noção de incidência da sociedade sobre a atuação da gestão pública, que o *accountability* passa também a ser interpretado como mecanismo democrático alternativo

⁸ Não exploramos aqui as definições encontradas em cada área de conhecimento, uma vez que tal movimento não traria contribuições essenciais para este estudo de caso. Ademais, tal esforço pode ser encontrado em Lindberg (2013).

ao voto para aproximar representantes de representados, buscando que oficiais públicos respondam por seu comportamento, comuniquem e expliquem suas decisões (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2000). Para Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010), o *accountability* pode ser entendido como uma modalidade específica de controle social, altamente institucionalizada, que seria dotada obrigatoriamente de mecanismos de informação, justificação e sanção. Assim, o controle social seria uma estrutura mais ampla, que abarca o *accountability* e outras ações que não necessariamente cumpram com todos esses procedimentos de prestação de contas ao mesmo tempo.

Dentre os diversos autores que procuram definir e traçar análises por meio da ideia de *accountability*, discutindo não só as relações entre Estado e sociedade, mas também as diversas dimensões institucionais das democracias atuais, traço aqui uma articulação entre as teorias de Peruzzotti e Smulovitz (2000), Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010) e Peruzzotti (2012), que introduzem conceitos e propõem um alargamento da noção do *accountability político*, para dar conta das inovações democráticas em curso. Tendo em vista que o objeto desta investigação foi concebido como uma ferramenta que permita que representados façam o monitoramento de seus representantes, trazemos nas próximas páginas um panorama dessa literatura, que apresenta uma conceituação atual, em sintonia com o contexto latino-americano, e ampla o suficiente para dar conta das experiências que observo neste estudo de caso, bem como propõe um quadro analítico apropriado para embasar a busca por respostas às perguntas norteadoras desta pesquisa.

3.2 ACCOUNTABILITY COMO MODALIDADE DO CONTROLE SOCIAL

Arato (2002), ao discutir a distância entre cidadãos e governos, indica o *accountability* como “conjuntos normativos de demandas que têm chance de reduzir o imenso hiato entre os representados e os representantes nas democracias modernas” (ARATO, 2002, p.87), que ocorrem como uma avaliação retrospectiva de tais representantes. Nesse sentido, define dois tipos de *accountability*, sendo o primeiro o “*accountability legal*”, que trata de um conjunto de mecanismos institucionais para garantir que ações de governantes sejam constitucionais e estejam dentro das leis (legalidade), fazendo ainda com que assumam responsabilidade por seus atos, sendo que esta forma, segundo o autor, não pertence ao povo. O segundo tipo é o “*accountability político*”, que se refere ao quanto as políticas governamentais respondem às preferências do eleitorado (responsividade, ou *answerability*), oferecendo mecanismos regulares para garantir que cidadãos tenham meios para verificar e

estabelecer constrangimentos (sanção, ou *enforcement*) às administrações responsáveis e não responsivas. Normalmente o *accountability* político é entendido a partir dos mecanismos eleitorais, mas há argumentos que apontam as limitações do voto para exercer essa função.

Guillermo O'Donnell (1998) é o ponto de partida para a literatura que estabelece a conceituação a partir de representações em eixos espaciais, definindo as eleições como o principal canal da “*accountability* vertical”, mas que é mais ampla do que esse mecanismo específico, tendo múltiplas possibilidades de checagens externas ao Estado, prevendo a existência de um agente de controle externo ao governo, ou seja, societal. A essa noção acrescenta ainda a “*accountability* horizontal”, em que certas operações de controle são exercidas dentro do Estado, pela interação deste com agências próprias “que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment” (O'DONNELL, 1998, p.40).

Essas análises e conceituações deixavam de lado, até então, o crescimento de formas alternativas de controle político baseadas em ações de cidadãos ou organizações da sociedade civil, ou ainda organizações de mídia e outras formas alternativas, impulsionadas pela ideia de compensar as faltas dos mecanismos eleitorais. É a partir dessa conceituação de O'Donnell (1998) que Peruzzotti e Smulovitz (2000) justificam a necessidade de olhar sobre outras formas de controle vertical que não as eleições, que teriam surgido em decorrência da ausência de um sistema interno ao Estado que fosse efetivo para realização de balanços sobre suas ações. Os autores propõem novas conceituações a partir do contexto de democratização na América Latina e a crescente movimentação da sociedade civil e das iniciativas de mídia para produzir e demandar transparência e acompanhamento das ações do Estado. Assim, introduzem o conceito de “*accountability* societal” como uma forma de unir a grande diversidade de estratégias de inovação democrática em um quadro analítico comum, trazendo o foco para mecanismos sociais de controle, ou melhor, para as contribuições da sociedade civil no exercício desse controle, considerando as relações complexas entre atores da sociedade e atores políticos.

Para Peruzzotti e Smulovitz (2000) o *accountability* societal seria um mecanismo vertical de controle das autoridades políticas, mas que depende das ações de diversas associações civis, movimentos sociais e/ou mídia para monitorar as atividades dos oficiais públicos, denunciar posturas negativas e ativar as agências horizontais. O objeto de controle de tal mecanismo seria a busca por tornar os governos política e legalmente controláveis e conseqüentemente forçando uma ampliação da responsividade do governo para as necessidades da sociedade. Essa noção, portanto, incorpora novos atores, principalmente coletivos, como

associações, ONGs, movimentos sociais, mídia, como agentes que dispõem de ferramentas institucionais e não institucionais para exercer influência no sistema político.

A forma como esses atores verificam a atuação de políticos e burocratas está totalmente relacionada com a intensidade e a visibilidade daqueles envolvidos, uma vez que os efeitos podem ser, por exemplo, de reputação ou de ativação de outras agências pela lógica de exposição e denúncia, para sinalizar problemas específicos e próximos dos cidadãos que podem se transformar em agenda pública. Isso significa que não é preciso esperar as eleições ou depender de um calendário fixo para exercer o controle social, o que possibilita o acompanhamento das ações políticas e públicas durante sua execução. E se por um lado não se depende de maiorias ou titulações para exercer o monitoramento do governo, por outro lado os agentes não possuem mandato para sanções legais. Tendo em vista que não necessariamente buscam incidência formal, mas sim simbólica, a intensidade de suas demandas e o impacto que conseguem promover na opinião pública exercem um papel importante nesses mecanismos de controle (PERUZZOTTI E SMULOVITZ, 2000).

Alguns anos mais adiante, Peruzzotti (2012) atualizou seu conceito de *accountability* societal e passou a verificar como os mecanismos informais se dão através de estruturas formais. Ou seja, amplia o conceito, permitindo que este se torne também *accountability* política (pensada como responsividade do governo às demandas dos cidadãos, regulando as faltas a partir do voto ou das agências regulatórias) que deixa de ter instituições puramente de vigilância e passa a ter influência política, graças às inovações democráticas, permitindo que os cidadãos e atores da sociedade civil possam disputar a política para além do voto.

The conventional way of theorizing the role of citizens in the practice of democratic accountability must be expanded to make room for other mechanisms of citizen control. While voting is still a defining moment in the public life of any democracy, citizens now have at hand alternative tools and venues to make their claims heard between elections. These include exposing governmental wrongdoing in the public sphere; the direct and indirect activation of horizontal agencies of oversight; engaging in coordinated exercises of articulated oversight; and participating in formal arenas of deliberation and decision making on matters of popular concern. The proliferation of these alternative means for holding governments accountable adds to the tool-box that citizens have at their disposal to promote governmental accountability. (PERUZZOTTI, 2012, P.641-642)

Entre as diferentes estratégias de interação entre os diferentes atores sociais no âmbito do *accountability* societal, destacam-se: as jurídicas, que remetem ao acionamento de mecanismos horizontais das agências de controle (Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas); as midiáticas, que têm como foco exposição e denúncia por meio de interação com veículos de comunicação para exercer pressão ao pautar a agenda pública; e as estratégias de

mobilização são normalmente protestos e manifestações que chamem atenção pública para os problemas observados. (PERUZZOTTI, 2012).

Além dos conselhos e conferências (...), a população pode recorrer a outros mecanismos de garantia dos direitos sociais (...), por exemplo, o Ministério Público, a comissão (...) do Congresso Nacional, das assembleias legislativas e das câmaras de vereadores, a Promotoria dos Direitos do Consumidor (Procon), os conselhos profissionais etc. A denúncia através dos meios de comunicação – rádios, jornais, televisão e Internet – também é um forte instrumento de pressão na defesa dos direitos. (CORREIA, 2008, pp. 71-72)

Nesse contexto, pesquisas empíricas têm apontado que demandas colocadas por atores sociais externos aos governos que fortaleçam agências de mecanismos horizontais, teriam potencial para conquistar bons resultados de incidência, por ativarem interações diretas com o Estado (FOX, 2015).

Para Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010) é possível classificar o *accountability* a partir de uma nomenclatura espacial (horizontal, vertical, transversal etc.), de outra relacional (estatal, societal, cidadão), ou ainda combinando ambas perspectivas, levando-se em conta as múltiplas possibilidades de relações atores individuais, coletivos, estatais e regulatórios. Assim, se configurariam algumas dimensões que poderiam contemplar as formas de atuação das inovações democráticas.

Quadro 3 – Mapa conceitual do *accountability*

Fonte: GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA (2010, p. 59, tradução nossa).

Para além das perspectivas “horizontal” (agências controlam o Estado) e “vertical” (cidadãos controlam Estado por meio de mecanismos de voto), as combinações de perspectivas espaciais e relacionais seriam: “societal pró horizontal” (sociedade civil, representando interesses coletivos, controlando a partir das agências de controle), “societal pró vertical” (em

que sociedade civil incide sobre cidadãos), “transversal societal” (sociedade civil controlando diretamente o Estado), “transversal cidadã” (cidadão exercendo controle sobre o Estado por mecanismos não eleitorais e sem representar interesses coletivos), “cidadã pró horizontal” (em que cidadão age diretamente com agência de controle), “societal cidadã” (quando cidadão atua no controle a partir de atores coletivos) (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010).

Observa-se, assim, que nem todas as interações passam pela atuação em relação ao Estado, podendo agentes coletivos e individuais procurarem articulações diretas entre si (“societal pró vertical” e “societal cidadã”).

Para a análise das experiências de uso do Monitorando em Belém e Santarém, procuramos identificar quais das perspectivas de *accountability* (Quadro 3) foram ativadas no decorrer das campanhas de monitoramento da merenda.

Todas essas relações podem ser de natureza contínua ou intermitente; e sua ação pode ser chancelada ou não pelo Estado. E para avançar na compreensão sobre as interações estabelecidas entre os diversos atores sociais (sociedade e Estado), aprofundamos sobre o conceito de interfaces socioestatais.

3.3 RELAÇÕES SOCIEDADE-ESTADO COMO INTERFACES SOCIOESTATAIS

Isunza Vera (2006) apresenta o termo interfaces como conceito para abordar as instituições nas quais sociedade civil e Estado entram em contato, compreendendo a complexidade institucional que estas apresentam.

Para traçar o significado de tal noção, o autor esclarece que adota o termo participação em sentido amplo (incluindo em uma categoria única termos como participação cidadã e participação social), entendida como a relação entre cidadãos e o Estado em suas diversas formas, intensidades e intencionalidades.

... en cualquier caso los ciudadanos movilizan energías y recursos en un flujo continuo de intercambio con las instituciones del Estado. Ese ente abstracto que es el Estado toma muchas facetas concretas al tiempo que esa masa informe que es la sociedad define sus contornos hasta presentar rostros definidos; así, múltiples encuentros de intercambio configuran las interfaces en las que sociedad y Estado se materializan. (ISUNZA VERA, 2006, p. 266)

Assim, sua proposição reflete sobre os intercâmbios entre sociedade e Estado considerando não só a relação individual como também coletiva dos cidadãos, em que há sociedade civil organizada (cidadãos em atuação conjunta), sociedade política (partidos políticos) e outros atores coletivos. E mais do que isso, leva em conta que a continuidade e estabilização da participação dialogam com a existência ou não de mecanismos permanentes.

Os autores procuram, ainda, definir que para além das iniciativas realizadas em interlocução com o Estado, existem aquelas estabelecidas diretamente entre atores da sociedade, configurando o que chamam de interfaces societais, conceito que amplia a discussão da participação para além da relação com o Estado, em que é possível que a sociedade busque se articular diretamente, a partir de relações entre sociedade civil organizada e indivíduos.

De esta forma, se puede hablar de interfaces socioestatales, cuando la relación tiene como actores a un sujeto estatal y otro social, pero se habla de interfaces societales cuando los elementos de la relación son actores colectivos y ciudadanos. (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010, p. 46)

Considerando, então, as interfaces socioestatais como os espaços em que sociedade civil e Estado estabelecem, de forma intencional, seu intercâmbio e conflito, Isunza Vera (idem) delimita os tipos de interfaces que se configuram nessas relações.

Estas interfaces socioestatales están determinadas estructuralmente tanto por la política pública concreta en la que se insertan como por los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y societales) concernidos. (ISUNZA VERA, 2006, pp. 270-271)

Nas relações socioestatais os espaços de participação, interpelação e controle do poder do Estado trazem um caráter público às negociações e eliminam a necessidade de intermediação dos partidos políticos (como no meio mais tradicional que é o processo eleitoral). Tais relações podem se dar entre sujeitos estatais eleitos ou não eleitos; e podem oferecer, segundo o autor, trocas de dois tipos: cognitivos (acordos não vinculantes) ou políticos (mecanismos vinculantes). Entre os tipos cognitivos, que são definidos pela noção do “fazer saber” (ou da troca de informações), identifica as interfaces de “contribuição” (sociedade informa o Estado), de “transparência” (Estado informa a sociedade) e “comunicativa” (sociedade e Estado se informam mutuamente). Entre os tipos políticos, definidos pela noção do “fazer fazer” (ou da troca de poder), estão as interfaces “mandatária” (sociedade controla ou dirige o Estado), de “transferência” (Estado controla ou dirige a sociedade, como em OSs), “cogerida” (sociedade e Estado mantém uma relação de cogestão).

Avançando nessa tipologia, Gurza Lavalles e Isunza Vera (2010) incluem ainda mais um tipo de troca, a econômica, definida pela noção do “fazer ter” (ou da troca de bens materiais ou simbólicos), que apresenta interfaces de sociedade provendo ao Estado, Estado provendo à sociedade, e ambos se provendo mutuamente.

Quadro 4- Relações sociedade e Estado (esquema analítico das interfaces socioestatais)

Gráfico	Bem básico de troca	Gramática relacional	Lógica da ação	Exemplos
$S \rightarrow E$	Informação	Sociedade informa o Estado	Fazer saber	Consultas não vinculantes Caixas de queixas Pesquisa de opinião de usuários
$S \leftarrow E$		Sociedade é informada pelo Estado		Campanhas midiáticas estatais Transparência e acesso à informação governamental Relatórios periódicos
$S \leftrightarrow E$		Sociedade e Estado se informam mutuamente		Conselhos consultivos Mesas de diálogo
$S \Rightarrow E$	Poder	Sociedade ‘mandata’ o Estado	Fazer fazer	Eleições Referendo, plebiscito, mandato revogatório
$S \Leftarrow E$		Sociedade é ‘mandada’ pelo Estado		Políticas terceirizadas
$S \Leftrightarrow E$		Sociedade e Estado se ‘mandatam’ mutuamente		Conselhos deliberativos Orçamentos participativos
$S \rightarrow E$	Bens e serviços	Sociedade provê o Estado	Fazer ter	Impostos
$S \leftarrow E$		Sociedade é provida pelo Estado		Transferências Subsídios
$S \leftrightarrow E$		Sociedade e Estado se proveem mutuamente		Obras com trabalho dos beneficiários Projetos de coinvestimento

FONTE: ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE (2012, p. 111)

Vale apontar que esse quadro de análise não propõe que cada experiência democrática tenha uma interface bem delineada e isolada, mas, ao contrário, indique quais são os cruzamentos entre diferentes possibilidades de interfaces contidas em uma mesma iniciativa.

Las interfaces socioestatales en la realidad están estructuradas por la existencia de una complejidad de relaciones que casi nunca se restringen a uno solo de los tipos expuestos. En un caso de interfaz socioestatal que puede pensarse en principio como simple y clara a partir de la tipología, se puede descubrir que, en realidad, las tonalidades y matices son inmensos, por lo que el contraste con los tipos definidos ayuda a su mejor descripción, análisis y comprensión. (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010, p.48)

Tal tipologia foi pensada por seus autores para uma leitura de instituições que permitam a interlocução entre sociedade e Estado. Porém, no universo das inovações democráticas, nem todas as iniciativas se encontram institucionalizadas, mas nem por isso deixam de oferecer suporte para a participação da sociedade nas políticas ou para sua incidência sobre a ação do governo.

É esse o caso das campanhas de monitoramento da merenda no Pará, estudadas nesta dissertação, que apesar de não institucionalizadas, oferecem um método para o exercício do controle social, ativando em suas etapas diferentes relações e interlocuções. A partir do esquema analítico das interfaces socioestatais (Quadro 4) é possível identificar em que medida a sociedade (representada por indivíduos e sociedade civil) e o Estado (representado por suas instituições estatais e órgãos de controle ou agências reguladoras) oferecem um ao outro

elementos que ao mesmo tempo informam (fazer saber) e cobram ações (fazer fazer) a respeito da merenda escolar, uma vez que esse olhar pode revelar se as relações estabelecidas potencializaram ou enfraqueceram as iniciativas estudadas em busca de favorecer a atuação da sociedade civil no controle social.

3.4 A INFORMAÇÃO NO CONTROLE SOCIAL

É preciso considerar que para que seja possível exercer o controle social, as relações estabelecidas entre a sociedade e o Estado devem ser mediadas por algumas condições mínimas necessárias, sendo uma delas a mobilização da sociedade para exercer essa participação, seja por meio de instituições, coletivos e grupos organizados, ou seja por meio de ações próprias individuais.

Verifica-se que a *accountability* - enquanto meio para a construção de um regime democrático – só pode ser plenamente exercida pela sociedade com a confluência da participação ativa do cidadão (por meios organizados ou não) e de informações que possam subsidiar a tomada de controle pela sociedade e consequente responsabilização de agentes públicos (com penas ou premiações). (DOIN et al., 2012, p. 62)

Porém, para que esse exercício possa se concretizar é importante considerar que é fundamental a disponibilidade de informações sobre os serviços, os territórios, as demandas, entre outras, para orientar e definir prioridades tanto da prática como do controle de programas e políticas públicas.

[...] o controle social e a democratização da informação se reforçam mutuamente. Teria que haver uma confluência entre o interesse do usuário em acompanhar e exigir uma boa qualidade do serviço prestado [...], com o interesse do serviço em informar e ser informado sobre suas falhas e inadequações, no esforço de aprimorar, cada vez mais, suas ações e possibilitar visibilidade e transparência no exercício da prática cotidiana. (ASSIS e VILLA, 2003, p. 381)

A disposição de informações, contudo, não é automática da administração pública. Seja porque há ainda muito a se avançar em políticas de transparência de dados, seja porque estes não existem ou não estão organizados para serem disponibilizados.

Caso o Estado não tenha mecanismos de transparência bem estabelecidos, é parte do processo de controle social investir esforços em pressionar para que as informações sejam disponibilizadas (DOIN et al., 2012). E podem até mesmo encontrar alternativas:

Embora as informações públicas sejam tradicionalmente produzidas por órgãos de governo, este fato não impede que cidadãos e organizações da sociedade civil envolvam-se em sua produção e difusão, monitorando promessas políticas, por exemplo. Dito envolvimento faz surgir uma interação, ocasionando modificações na atuação da sociedade civil e do próprio poder público que se prepara para este ambiente dinâmico. (DOIN et al., 2012, p. 62)

Em suma, pode-se dizer que para que o controle social ocorra é preciso que haja envolvimento de cidadãos ou da sociedade civil, com acesso a informações, facilitado através de mecanismos de transparência, ou novas informações produzidas de forma autônoma.

[...] no período recente da construção democrática brasileira, há exemplos de práticas que demonstram como os cidadãos organizados em movimentos sociais, redes e associações passam a exigir informações de qualidade dos órgãos públicos e mais: começam a produzir informações originais que contrapõem às prestadas pelas autoridades ou interagir com órgãos de controle para a produção e discussão de dados. Verifica-se, pois, a existência da coprodução de informações públicas que podem ser utilizadas no exercício do controle social, na tomada de decisão, na avaliação e na responsabilização legal e política. (DOIN et al., 2012, p. 62-63)

É nesse sentido, de oferecer mecanismos para articular Estado e sociedade, em torno de propostas de uso de dados, criação de metas e transparência, que nascem cada vez mais iniciativas de organizações sociais e movimentos nos dias de hoje. Nesse contexto, iniciativas como o Monitorando, que tem produção de informação como estratégia para estimular a participação da sociedade no controle social, ganham relevância, já que a plataforma não pretende apenas entregar uma ferramenta para coleta de dados, mas sim oferecer um método que fortaleça a cultura do acompanhamento da gestão pública e vida coletiva.

4 MONITORAMENTOS PARTICIPATIVOS E AS TECNOLOGIAS

Conforme apresentado no capítulo anterior, no contexto atual brasileiro, o controle social, que se fundamenta sobre a ideia de uma sociedade participativa e com acesso a informações, tem sido um conceito amplamente utilizado pelos agentes do campo. Tanto da parte do Estado quanto da sociedade, tem sido apontado como importante estratégia para orientar políticas públicas, tendo a sociedade não apenas como sua fiscalizadora, mas também como sua formuladora e executora. Nesse contexto, diversas estratégias, métodos e ferramentas têm sido desenvolvidas para abrir ou facilitar tais processos de controle e contribuição, entre os quais o Monitorando é um exemplo no amplo espectro de iniciativas que vêm surgindo.

Em seu nome original, em inglês, a plataforma chama-se *Promise Tracker* (cuja tradução livre seria rastreadora ou seguidora de promessas), já que o que motivou seu desenvolvimento era precisamente observar se aquilo que candidatos prometiam em suas campanhas políticas era cumprido. Contudo, o nome escolhido em português, Monitorando a Cidade, altera significativamente seu sentido, uma vez que além de agregar a noção de monitoramento, abre para a possibilidade de a ferramenta ser útil para acompanhar aquilo que é de acesso do cidadão (a cidade) e não apenas promessas de candidatos ou gestores públicos. Em ambos os sentidos, pelo nome original ou traduzido, o que a plataforma propõe é justamente contribuir com a participação da sociedade para além do voto, com a aproximação dos representados a seus representantes, ou, em outras palavras, com o exercício do controle social.

Ao longo deste capítulo discorreremos sobre alguns conceitos intrínsecos ao Monitorando, relevantes para a compreensão de seus usos: o monitoramento, expresso no próprio nome; e a tecnologia, base pela qual se viabiliza a plataforma. Como iniciativa que preconiza a importância da participação desde a motivação de sua criação até a metodologia sugerida para sua implementação, apresentamos a seguir um panorama sobre como esse propósito vem sendo incorporado em iniciativas do que tem sido chamado de monitoramento participativo. Buscamos, ainda, refletir sobre o crescente campo das tecnologias cívicas (categoria na qual o Monitorando é localizado por alguns de seus parceiros de desenvolvimento e implementação) e sua relação com o monitoramento participativo.

4.1 O QUE É MONITORAMENTO

Na literatura levantada sobre o monitoramento, é notável a tendência de associar essa noção à de avaliação, o que pode ser resultado da crescente preocupação de investidores,

organizações sociais, governos e outros em verificar os resultados de seus projetos, políticas e investimentos (ESTRELLA; GAVENTA, 1998).

Um monitoramento deve ser entendido como um processo de coleta, armazenamento, análise e uso da informação. Sendo assim, monitorar é uma forma de produzir conhecimento, mas que se diferencia de um diagnóstico ou uma avaliação, por ser uma atividade sistemática e contínua, já que sua finalidade é detectar mudanças ao longo do tempo. Além disso, o monitoramento é um meio para uma ação atingir determinados objetivos e não um fim em si mesmo, baseado no reconhecimento de que podem ser produzidas mudanças naquilo que foi observado. Podem ser identificados dois tipos de monitoramento: um relativo à atuação de uma intervenção (cumprindo função reguladora, como por exemplo em relação ao alcance de objetivos ou metas); outro que busca avaliar os fenômenos em si (cumprindo papel de identificação de tendências) (ABBOT e GUIJT, 1999).

Se considerarmos os diversos usos do Monitorando, tendo em vista as campanhas das fases I e II de implementação, é possível identificar que a plataforma já foi utilizada para os dois tipos de monitoramento. Um exemplo que ilustra o uso para uma função reguladora é o da verificação da implementação do contrato de limpeza urbana do mercado municipal do Ver-O-Peso, em Belém (REISER, 2015f). Já uma campanha de avaliação de fenômenos e identificação de tendências pode ser ilustrada pelo trabalho de documentação da qualidade da água em Ilhabela, em São Paulo (REISER, 2015a).

Mas para além de coletar, armazenar, analisar e usar a informação, é característica dos processos de uso do Monitorando que sejam construídos de forma coletiva e com o objetivo de estimular o envolvimento e participação de diversas pessoas com aquilo que está sendo monitorado. Por isso, caberia identificá-los como monitoramento participativo.

4.2 LOCALIZANDO O MONITORAMENTO PARTICIPATIVO

O termo é amplamente utilizado em diversos campos de conhecimento e disseminado entre inúmeros países. Tal alcance fica claro no estudo de Abbot e Guijt (1999), que produziram uma revisão extensiva da literatura formal e informal, além de estudos de caso de experiências práticas em diversos países, incluindo Brasil, Índia, Mali, Filipinas, Lesoto, Zâmbia, Zimbábue, Sahel, Kalimantan e países do Sudeste da Ásia.

A conceituação sobre monitoramento participativo se localiza parte na literatura de participação social, parte na de planejamento e implementação de políticas públicas ou sociais, e outra parte na de metodologias de pesquisa. Ainda assim, não foi possível identificar uma

agenda consolidada de pesquisa sobre o tema, com categorias analíticas bem definidas ou padronizadas.

No levantamento bibliográfico sobre monitoramento participativo foi também possível identificar múltiplas formas de expressar noções similares, que partem da proposta de coletar, analisar e utilizar dados produzidos coletivamente. Estrella e Gaventa (1998), em um trabalho de mapeamento de práticas de PM&E por meio de *survey* e revisão bibliográfica, ofereceram uma listagem de termos para além do monitoramento participativo (*participatory monitoring*): “avaliação participativa” (*participatory evaluation*), “monitoramento de impacto participativo” (*participatory impact monitoring*), “monitoramento de processo” (*process monitoring*), “auto-avaliação” (*auto-evaluation*), “avaliação baseada em partes interessadas” (*stakeholder-based evaluation / stakeholder assessment*), “monitoramento comunitário” (*Community monitoring*), “monitoramento cidadão” (*citizen monitoring*).

Transcorridos 20 anos desse esforço dos autores em identificar um tom comum para todas essas abordagens, no decorrer desta investigação foi possível localizar ainda novas formas de se referir à noção de monitoramento participativo. Uma dessas expressões é a de “dados gerados pelo cidadão” (*citizen-generated data*), que provoca um deslocamento do foco para os dados ao invés do processo em si de coleta, como é o caso do monitoramento participativo.

Citizen-generated data is data that people or their organizations produce to directly monitor, demand or drive change on issues that affect them. This can be produced through crowdsourcing mechanisms or citizen reporting initiatives, often organized and managed by civil society groups. This is distinct from “big data” or social media data, which is indirectly created by citizens through interaction with media platforms. (DATASHIFT, 2015b)

Outra expressão identificada na revisão da literatura como associada ao monitoramento participativo é a “ciência cidadã” (*citizen science*), sobre a qual Kullenberg e Kasperowski (2016) produziram uma pesquisa de recorrência de uso do termo e de outros vocábulos associados, que também disseminam a ideia de produção de conhecimento por não cientistas. Em uma primeira varredura encontraram 1281 resultados de uso do conceito de “ciência cidadã”, associado a termos como “monitoramento de base comunitária” (*community-based monitoring*), “monitoramento voluntário” (*volunteer monitoring*) “ciência participativa” (*participatory science*), “auditoria de base comunitária” (*community based auditing*), “ciência cívica” (*civic science*), “ciência de rua” (*street science*), “epidemiologia popular” (*popular epidemiology*), além de outros termos com recorrências esporádicas. Em uma segunda varredura identificaram mais 654 resultados ao incluírem as expressões, “engajamento público” (*public engagement*), “monitoramento participativo” (*participatory monitoring*), “sensoriamento participativo” (*participatory sensing*), “participação pública em pesquisa

científica” (*public participation in scientific research*), “monitoramento de base local” (*locally based monitoring*) e “monitoramento de base voluntária” (*volunteer based monitoring*). Os autores identificaram que o surgimento da expressão ciência cidadã se deu na década de 1990, com crescimento de uso na virada do século XXI, e seu auge na década de 2010, coincidindo com o surgimento de diversos projetos digitais de produção de pesquisa (KULLENBERG e KASPEROWSKI, 2016).

Entre os diversos estudos e produções que se utilizam do termo monitoramento participativo ou *participatory monitoring* (seja como objeto de estudo ou como método aplicado), foi possível verificar que ora a categoria já parece tão firmada ou naturalizada que não precisa ser explicada, ora os passos para sua aplicação são explicados didaticamente, apresentando etapas ou recomendações a serem percorridas para realizar um processo de monitoramento participativo em diferentes contextos. Assim, foram identificados poucos estudos que se dedicam a definir o conceito em si.

Na literatura internacional, observou-se alta incidência de uso desde os anos 1990 (embora as experiências relatadas remontem a décadas anteriores), e a maior parte do material encontrado associa o monitoramento participativo à área de avaliação, denominando o conjunto com a expressão *participatory monitoring and evaluation* (PM&E). Boa parte dessa bibliografia se localiza no campo do desenvolvimento, que atribui elevada importância à participação em todos os seus processos, inclusive aqueles de monitoramento e avaliação, para tornar iniciativas mais inclusivas.

With increased emphasis on the importance of participation in development, there is also a growing recognition that monitoring and evaluation of development and other community-based initiatives should be participatory. As institutions become more inclusive in the ‘front-end’ of project development – that is, in promoting participation in appraisal and implementation – then questions of ‘who measures’ results and ‘who defines’ success become critical. (ESTRELLA; GAVENTA, 1998, p. 3)

Dentre os diversos usos possíveis do monitoramento participativo no setor podem ser listados alguns propósitos: avaliação de impacto, planejamento e gestão de projetos, fortalecimento organizacional ou aprendizagem institucional, negociação de perspectivas entre públicos e *accountability* ou controle social. Embora as práticas sejam extensamente variadas, em todos os seus usos podem ser encontrados alguns princípios: participação (na idealização e condução); aprendizado a partir da prática; negociação entre partes; e flexibilidade e experimentação (para ter relevância para o contexto) (ESTRELLA; GAVENTA, 1998).

Ademais, foi possível identificar que algumas instituições e agências internacionais foram importantes promotoras do uso do termo, bem como de seus próprios métodos de PM&E,

como por exemplo o *International Institute for Environment and Development* (IIED)⁹, o *Institute for Development Studies* (IDS)¹⁰ e o Banco Mundial¹¹, sendo responsáveis pela publicação de diversas produções sobre o tema.

Na literatura nacional¹², percebeu-se que a expressão é predominantemente utilizada na área ambiental, sendo também presente nos campos da saúde pública, do desenvolvimento social e da gestão pública. Apresentamos no quadro abaixo uma síntese da ampla diversidade de temas tratados por cada área de abordagem, elaborada a partir de levantamento de ocorrências em sistemas de bases de dados bibliográficos.

Quadro 5 - Lista de áreas de abordagem e temas que utilizam o conceito “monitoramento participativo” na literatura nacional

Área de abordagem	Tema
Ambiental (ou socioambiental)	Avaliação Ambiental Estratégica
	Gestão de recursos naturais
	Manejo e conservação da biodiversidade
	Manejo florestal
	Qualidade da água
	Qualidade do solo
	Sistemas agroecológicos ou agroflorestais
	Sustentabilidade de recursos naturais
	Travessia de animais silvestres
	Agricultura familiar ou sustentável
	Educação ambiental
	Geografia ambiental
	Gestão de unidades de conservação, bacias hidrográficas e áreas de proteção
	Pesca artesanal
	Riscos ambientais (queimada, inundação, deslizamento etc.)
Desenvolvimento social	Desenvolvimento e produção rural
	Desenvolvimento local ou territorial
	Educação patrimonial
	Turismo de base comunitária
Gestão pública	Avaliação de políticas públicas ou políticas nacionais
	Democratização de agendas de planejamento (Plano Diretor, Plano Plurianual, Planos Municipais temáticos, Programas de Metas)
	Métodos de participação social

⁹ Como foco no desenvolvimento ambiental de base comunitária, o IIED financiou estudos e publicações que apresentassem de forma prática como replicar processos de monitoramento participativo. Dentre essas publicações destacamos os textos de Abbot e Guijt (1999) e Guijt (1999), em que se apresentam importantes quadros teóricos e conceituais do PM&E.

¹⁰ O IDS é uma instituição global de pesquisa focada no campo do desenvolvimento. Dentre os inúmeros trabalhos, trazemos o estudo de Estrella e Gaventa (1998) por sua importante revisão de literatura sobre PM&E.

¹¹ O Banco Mundial, como importante instituição na promoção de ideais relacionados ao campo do desenvolvimento, inclui o monitoramento participativo como um dos passos a criação de projetos de larga escala baseados na ideia do desenvolvimento de base comunitária, com frequente publicação de informativos e boletins, a exemplo de Narayan (1995).

¹² A primeira menção identificada em busca no Google Acadêmico data de 1988: MANTOVANI, M. Monitoramento participativo. **Resumo das Palestras. Seminário-Mata Atlântica: Biodiversidade e Impunidade**. Rio de Janeiro: CREA-RJ, p. 7-25, 1988.

Área de abordagem	Tema
Saúde pública	Monitoramento e avaliação de projetos
	Segurança pública
	Auditoria médica
	Epidemiologia e vigilância epidemiológica
	Prevenção de saúde
	Promoção da saúde sexual e reprodutiva
	Qualidade de vida
	Riscos de saúde
	Segurança alimentar
	Testes de tratamentos comunitários (homeopatia, fitoterapia)
	Vigilância sanitária

Fonte: Elaboração própria (2018)

Instituições reconhecidas como Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹³, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)¹⁴, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)¹⁵, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)¹⁶ e outras agências de pesquisa utilizam o termo em suas produções. Foram identificados também usos por órgãos públicos, incluindo Ministério do Planejamento¹⁷, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO)¹⁸, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil (SDH-PR).

O ângulo pelo qual o monitoramento participativo é abordado nessas produções é igualmente diverso, sendo trazido como: ferramenta para verificação de efeitos e resultados de ações ou projetos, ferramenta de diagnóstico para planejamento, ferramenta de gerenciamento, método científico ou de produção de conhecimento, estratégia para empoderamento de comunidades ou populações tradicionais. Na maior parte da bibliografia, o monitoramento participativo é apenas uma etapa dentro de um projeto ou programa, ou ainda uma abordagem metodológica utilizada em campo. Nessa linha, identificou-se muitas universidades que

¹³ Exemplo de uso do termo pelo IPEA encontra-se na nota técnica produzida por Cardoso Júnior (2012), com foco na área de gestão de políticas públicas.

¹⁴ Pela Fiocruz são encontrados estudos e revistas que localizam o monitoramento participativo como instrumento de envolvimento da população em vigilância de questões de saúde. Exemplo de artigo que agrega o componente tecnológico à discussão é o de Martins (2014).

¹⁵ Exemplo de uso do termo pelo INPE encontra-se na publicação da dissertação de mestrado de Xavier (2008).

¹⁶ A Embrapa, além de produzir artigos periódicos, publica documentos e circulares técnicas para uso no campo da agropecuária, como por exemplo, Hermes et al. (2004).

¹⁷ Foram encontradas diversas referências ao trabalho do Fórum Interconselhos, instância consultiva composta por representantes dos conselhos nacionais e de entidades representativas da sociedade civil organizada, que apresentaram à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento propostas para a construção do processo de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual 2012-2016. Essa experiência é tomada como elemento de estudo acadêmico, frequentemente sendo alvo de avaliação dos resultados na adoção do monitoramento participativo como estratégia de democratização de agendas de planejamento e gestão de programas e políticas de governo.

¹⁸ No âmbito do ICMBIO, os usos do termo são voltados para a proposta de conservação da biodiversidade ou manejo sustentável. Exemplo da abordagem na Revista Biodiversidade Brasileira é com Constantino et al. (2016).

apresentam relatórios de projetos de extensão universitária que o trabalham como prática ao mesmo tempo pedagógica e de ação, principalmente nas áreas ambiental e de saúde, trazendo junto a perspectiva de desenvolvimento local.

A escolha por adotar o método de monitoramento participativo pode ter diferentes propósitos a depender da ação a ser desempenhada. Estrella e Gaventa (1998) identificaram uma amplitude tão grande de usos ao invés de apresentar as próprias práticas, ofereceram cinco categorias de acordo com suas funções: avaliação de impacto; gerenciamento e planejamento de projetos; fortalecimento organizacional ou aprendizagem institucional; compreensão e negociação de perspectiva das partes interessadas; e *accountability* público.

O quadro a seguir, organizado por Irene Guijt (1999), sistematiza uma diversidade de possíveis objetivos para os quais estratégias participativas de monitoramento têm sido utilizadas, associando um conjunto de benefícios que podem ser alcançados no processo a cada um deles.

Quadro 6 - Objetivos e benefícios de Monitoramento e Avaliação Participativos

Objetivos	Benefícios
Para fornecer a prestação de contas de gastos com projetos/programas para agências financiadoras	<ul style="list-style-type: none"> • Uma condição para receber financiamento • Mais financiamento, se o resultado for positivo
Para examinar a implementação de projetos/programas	<ul style="list-style-type: none"> • Melhor compreensão das realidades e, portanto, planos mais realistas e apropriados • Identificação oportuna de gargalos na realização de atividades planejadas, para ajustes oportunos aos planos, cronogramas e/ou orçamentos • Oportunidade de melhorar a eficácia e eficiência das atividades • Saber se as atividades estão atingindo os resultados desejados • Saber se as atividades estão tendo impactos negativos imprevistos que precisam ser corrigidos • Informações para convencer os outros sobre os méritos de seus esforços, por exemplo, ao influenciar os formuladores de políticas
Para prestar contas públicas de programas governamentais locais e nacionais a comunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Empoderamento/fortalecimento local • Ajuda a garantir que os impactos do projeto e do programa influenciem e reorientem a política • Incentiva a reforma institucional em direção a estruturas mais participativas
Para fortalecer organizações	<ul style="list-style-type: none"> • Melhor ambiente de trabalho, pois aprender com erros facilita medos de desempenho • Equipe mais motivada • Melhores programas e, portanto, desenvolvimento mais apropriado localmente • Menos desperdício de dinheiro e tempo • Empoderamento e capacitação local e de equipe • Mais iniciativas de autodesenvolvimento

Objetivos	Benefícios
Para compreender e negociar as perspectivas das partes interessadas	• Reavaliação de objetivos e atitudes de agências de fomento
Para fornecer informações em diferentes níveis	• Melhor planejamento estratégico em diferentes níveis
	• Verifica e ajuda a atualizar nossa compreensão da sociedade e do desenvolvimento

Fonte: GUIJT (1999, p.3, tradução nossa)

O quadro apresenta uma perspectiva construída no campo do desenvolvimento (conforme mencionado, aquele com maior recorrência de produção identificada na literatura internacional), mas que pode ser extrapolada para outros campos de conhecimento que se utilizam do monitoramento participativo, conforme literatura nacional observada. Mesmo que o objeto de monitoramento seja, por exemplo, a qualidade da água de uma comunidade, o ponto que une essas diferentes perspectivas está no processo em si de construção coletiva de um conjunto de informações para apoiar tomadas de decisão ou ações a serem realizadas.

4.3 CONCEITO DO MONITORAMENTO PARTICIPATIVO

Independente da abordagem, o monitoramento participativo é normalmente tratado como um método para produção de conhecimento sobre um tema específico e que, ao mesmo tempo, envolva um grupo de pessoas, sem que a informação produzida ou as pessoas incluídas sejam obrigatoriamente do universo acadêmico. Mais do que isso, enquanto um monitoramento científico ou tradicional trabalha com agentes externos, no processo participativo costuma-se agregar diferentes atores interessados, inclusive o próprio público afetado, na medição e acompanhamento do tema proposto.

[...] all of the approaches have in common that the monitoring is carried out at a local scale by individuals with little formal education, and that local people or local government staff are directly involved in data collection and (in most instances) analysis. (DANIELSEN et al., 2005, p. 2510)

Independente de envolver população local, com variados perfis de escolaridade, ou representantes de governos, são normalmente quatro etapas que o compõem: planejamento; coleta de dados; análise de dados; uso e divulgação das informações, e que se retroalimentam continuamente, conforme detalhados na figura abaixo (ABBOT e GUIJT, 1999; ESTRELLA e GAVENTA, 1998).

Figura 1 - Etapas de um monitoramento participativo

Fonte: Elaboração própria (2018)

Considerando essas etapas, em que a cada informação divulgada é possível dar início a um novo planejamento a partir do que foi analisado, e tendo em vista que é pressuposto do monitoramento participativo que se conte com a contribuição de pessoas de perfis diversos, é comum que o público envolvido não esteja necessariamente acostumado com processos técnicos de coleta e análise e comunicação, tornando importante algum tipo de capacitação para que se possa garantir o máximo de participação e engajamento em cada um dos passos (ABBOT e GUIJT, 1999; GUIJT, 1999). Quando se encontram barreiras de formação técnica é comum que agentes comunitários sejam envolvidos em processos menos reflexivos ou que exijam menos esforço técnico, por exemplo, “a análise de dados é muitas vezes tomada por pessoas de fora ou por partes interessadas de níveis institucionais mais elevados” (ESTRELLA e GAVENTA, 1998, p. 31, tradução nossa), ou o público local acaba sendo direcionado apenas à coleta de dados. Outro tipo de barreira que pode ser encontrada diz respeito ao conhecimento sobre o contexto local, normalmente melhor mapeado pelos agentes internos, diretamente relacionados com o tema ou contexto monitorado, do que pelos agentes externos, que passam

a ser aqueles que precisam de capacitação para melhor envolvimento com o monitoramento (ABBOT e GUIJT, 1999).

Um dos principais esforços teóricos no campo do PM&E diz respeito a definir as características centrais do monitoramento participativo, explicitando-as a partir das diferenças em relação aos processos chamados de convencionais, uma vez que as quatro etapas descritas são as mesmas de qualquer processo de pesquisa. O quadro a seguir, apresentado por Estrella e Gaventa (1998) sintetiza os principais atributos se considerados quem são as pessoas envolvidas em tais processos, quais são suas atribuições, como se realizam as atividades, qual o tempo de sua realização e os motivos por trás da escolha metodológica.

Quadro 7 - Diferenças entre avaliação convencional e participativa

	Convencional	Participativa
Quem	Especialistas externos	Membros da comunidade, equipe do projeto, facilitador
O quê	Indicadores predeterminados de sucesso, principalmente custos e produção	As pessoas identificam seus próprios indicadores de sucesso, que podem incluir resultados de produção
Como	Concentra-se na "objetividade científica"; distanciamento dos avaliadores de outros participantes; procedimentos uniformes e complexos; acesso limitado ou atrasado aos resultados	Autoavaliação; métodos simples adaptados à cultura local; compartilhamento aberto e imediato de resultados por meio de envolvimento local em processos de avaliação
Quando	Geralmente após a conclusão do projeto / programa; às vezes também a médio prazo	Avaliações mais frequentes, em pequena escala
Por quê	Prestação de contas, geralmente somativa, para determinar se o financiamento continua	Capacitar as pessoas locais para iniciar, controlar e tomar ações corretivas

Fonte: Narayan-Parker¹⁹ (1993, p.12, apud Estrella e Gaventa, 1998, p.16, tradução nossa)

É frequentemente recomendado que a participação de beneficiários ou públicos implicados com o tema ou ação monitorada seja trazida desde o início, incluindo-os no planejamento, na coleta e também na análise e uso dos dados. Dessa forma, seria reconhecido o papel central da população local ou daqueles que estão cotidianamente envolvidos no contexto monitorado, posto que em sua experiência diária já existem conhecimentos acumulados que podem ser aproveitados ao longo do monitoramento, ainda que isso provoque também certa tensão na relação entre o rigor do resultado e a participação, que será certamente diferente de um monitoramento convencional para garantir o engajamento com a ação (ABBOT e GUIJT, 1999; GUIJT, 1999). Isso porque um dos principais princípios presentes nessa abordagem é o da participação, reconhecendo que há uma multiplicidade de indivíduos ou partes interessadas que poderiam estar envolvidos em um processo de acompanhamento do tema ou ação

¹⁹ NARAYAN-PARKER, D. Participatory Evaluation: Tools for Managing Change in Water and Sanitation. **World Bank Technical Paper 207**. Washington DC: World Bank, 1993.

(ESTRELLA e GAVENTA, 1998). Entre as inúmeras práticas registradas podem ser encontradas diversas perspectivas sobre a profundidade dessa participação.

There are two main ways to characterize participation in monitoring and evaluation: by **whom** it is initiated and conducted, and **whose perspectives** are particularly emphasized. The first distinguishes between monitoring and evaluation that is externally led, internally led, or jointly-led. The second distinguishes between which stakeholders are emphasized – all major stakeholders, beneficiaries, or marginalized groups. (ESTRELLA e GAVENTA, 1998, p.17).

Tendo em vista quem inicia o monitoramento e, entre as partes envolvidas, de quem seria a perspectiva em destaque, seria possível desenhar o quanto uma prática de monitoramento ou avaliação é mais ou menos participativo. Do ponto de vista de quem inicia é possível que o processo seja conduzido externamente (por uma pessoa ou equipe que não é diretamente afetada e acaba tendo papel de facilitadora), internamente (por pessoa ou grupo afetado diretamente pela questão monitorada) ou conjuntamente (combina agentes internos e externos à questão monitorada). Já em relação à perspectiva destacada, esta pode ser dos principais interessados (ou seja, um conjunto heterogêneo com todos os públicos que possam ser relevantes para o projeto ou contexto), dos beneficiários (ou melhor, pessoas diretamente afetadas) ou de grupos marginalizados (ou seja, pessoas que representem grupos menos poderosos ou visíveis, como crianças, pessoas em condições de pobreza etc.) (Ibid., 1998).

Outros três princípios associados à prática de PM&E, além do da participação, são os de aprendizagem, negociação e flexibilidade. A aprendizagem normalmente é baseada nos ideais de aprender “na prática” ou “orientado para a ação”, promovendo com seu caráter coletivo uma experiência educacional para todos os envolvidos, e que pode inclusive ser utilizada como formação ou fortalecimento de competências (planejamento, resolução de problemas, tomada de decisão, por exemplo), além de agregar maior compreensão sobre os fatores que afetam as condições e as dinâmicas daquilo que está sendo observado, propiciando uma possível prática contínua que oriente ações do grupo envolvido. Em relação ao princípio da negociação, o processo participativo é frequentemente utilizado como estratégia para mediar diferentes necessidades, expectativas e visões de mundo, pois na construção coletiva acabam sendo criados espaços de diálogo para acomodar o conjunto complexo de interesses envolvidos em relação ao tema observado, ou ainda para trazer maior consciência sobre os papéis e responsabilidades de cada participante diante do problema que está acompanhando. Isso porque quando se promove um processo participativo é preciso encontrar, desde as primeiras definições, uma base comum de objetivos entre os participantes. Por fim, a flexibilidade está posta para processos de PM&E uma vez que os demais princípios acabam demonstrando que não existe uma bula ou um conjunto padronizado de ações que possam ser aplicadas, dado que

a cada passo podem surgir novas circunstâncias e necessidades de experimentação para que o processo seja continuamente relevante para os participantes (Ibid., 1998).

É importante salientar que para o estudo de caso conduzido nesta dissertação não se conduziu uma análise de caráter normativo, de modo que não se buscou classificar o grau de participação, aprendizagem ou negociação alcançado nas campanhas do Monitorando. Porém, considerando que se intencionou aprofundar sobre os processos percorridos e os atores envolvidos, é interessante ter em conta que as variáveis acima apresentadas e indicadas de forma sintética no quadro abaixo são importantes para a caracterização de iniciativas de monitoramento participativo, como aquelas realizadas em Santarém e Belém.

Quadro 8 - Princípios e variáveis para caracterização de iniciativas de monitoramento e avaliação participativos

Princípio	Variáveis relevantes
Participação	Quem inicia
	Perspectiva de quem é destacada
	Quem está envolvido nas quatro etapas
Aprendizagem	Desenvolvimento de competências
	Compreensão sobre os fatores que afetam condições e dinâmicas
	Estabelecimento de prática contínua para orientar ações
Negociação	Criação de espaços para diálogo ou trabalho conjunto
	Reconhecimento de papéis e responsabilidades diante do problema
Flexibilidade	Adaptação a circunstâncias e necessidades para manter relevância

Fonte: Elaboração própria (2018)

Importante esclarecer que como que esta investigação não procurou levantar aspectos cognitivos desencadeados pelas campanhas observadas, tampouco avaliar a relevância das iniciativas, mas sim identificar atores e interfaces estabelecidas, no capítulo 6 apresentamos uma síntese das experiências no que diz respeito às variáveis dos princípios da participação e negociação.

Para além das etapas e princípios que definem o conceito do monitoramento participativo, Guijt (1999) lembra que se trata de um processo essencialmente de comunicação, e que por isso pressupõe de um sistema de compartilhamento de informação para que se possa estabelecer um ambiente de fato colaborativo entre participantes.

Por ser participativo, complexo e obrigatoriamente adaptável, é comum que haja dificuldades nas iniciativas de monitoramento participativo, o que Guijt (1999) acaba chamando de “erros de rota” do PM&E, que são enfrentados e muitas vezes acabam provocando desvios em relação aos objetivos estabelecidos inicialmente: falta de clareza sobre o uso final leva uma coleta de dados excessiva; organizações costumam assumir que pessoas afetadas sempre estarão interessadas em se envolver, ou que sempre desconhecem totalmente sobre o que envolve o monitoramento; imposição de indicadores e métodos apesar do propósito

participativo; frequência alta ou baixa demais no processo; excesso de detalhamento ou de complexidade logo de início. A autora também aponta que parece ser particularmente frutífero, para que experiências sejam mais sustentáveis, que esteja explícita a todos os envolvidos a clara e direta utilidade da coleta e análise dos dados, pois esse acaba sendo fator de motivação até maior do que o convite para participação em todas as etapas do processo - se essas forem tarefas demasiado árduas.

Ademais, Estrella e Gaventa (1998) ressaltam que um monitoramento participativo deve ser visto como um processo social, e não apenas um método ou conjunto de técnicas, assim como qualquer empreitada de tomada de decisão coletiva. Para os autores, por envolver uma multiplicidade de objetivos e interesses, trata-se de uma negociação social que trabalha com poderes (quem controla ou influencia o processo), conflitos e suas resoluções (em busca de alcançar um consenso do grupo envolvido ou selecionar qual interesse será o mais beneficiado), além da constante busca por tornar a participação uma prática real (havendo variações nos envolvimento em cada etapa do processo).

PM&E is not just a matter of using participatory techniques within a conventional M&E setting. It is about radically rethinking who undertakes and carries out the process, and who learns or benefits from the findings; but there is no single way to define this. (GUIJT, 1999, p. 10)

É preciso levar em conta que além de existirem as negociações entre as pessoas diretamente envolvidas no monitoramento, há as tensões estabelecidas em relação a instâncias externas ao processo em si. Para Oakley e Clayton (2003), o conhecimento é uma fonte de poder e a sua produção é uma forma de adquiri-lo. Ao trazer um conjunto de pessoas que normalmente não são produtoras de conhecimento (como, por exemplo, ao envolver estudantes na coleta de informações sobre sua alimentação no ambiente escolar), constitui-se um ambiente propício para movimentar as estruturas das relações de poder em relação àquilo que está sendo observado e analisado. Por isso, práticas participativas de monitoramento podem produzir empoderamento, uma vez que oferecem espaço para estruturas não convencionais de produção de conhecimento, além de provocar o envolvimento direto de pessoas com seus contextos de forma mais crítica e ao mesmo tempo organizada.

O conhecimento pode oferecer legitimidade e autoridade, e sua construção e disseminação são ferramentas poderosas. O conhecimento também nos ajuda a interpretar e dar forma ao contexto em que vivemos. Mas sem ele, carecemos de poder. [...] Como objetivo do desenvolvimento, o empoderamento tem sido instrumentalizado por meio de metodologias práticas de projetos, e quanto ao do seu efeito e impacto, começa a ser traduzido em medidas observáveis. (OAKLEY; CLAYTON, 2003, pp. 11-12).

Quando os resultados de um monitoramento são organizados para o uso e transformados em medidas observáveis, ganha-se a capacidade de orientar decisões, definir os

rumos de uma ação a partir de informações concretas e fundamentadas em dados, mas construídos a partir de um interesse e um esforço coletivo.

A realização, portanto, de algo na linha de um monitoramento participativo possibilita construções coletivas e compartilhadas de visões sobre a realidade, ao estimular o envolvimento dos integrantes de um grupo, fomentando o entendimento e permitindo que todos contribuam com sua percepção individual, em igualdade de oportunidades, para construir uma razão coletiva, que poderá orientar propostas e, posteriormente, ações. (CARDOSO JÚNIOR, 2012, p. 4)

Esse movimento de compartilhamento de visões, que é pressuposto básico dos processos participativos, pode ser a base para orientar fluxos de planejamento, mas também uma oportunidade para criar ou aproveitar espaços de acompanhamento coletivo de temas de interesse público. Por isso, em algumas instâncias institucionalizadas ou constitucionais de participação é possível encontrar experiências de uso do monitoramento participativo²⁰.

4.4 DO MONITORAMENTO PARTICIPATIVO AO CONTROLE SOCIAL

Tendo em vista que o monitoramento participativo pode estar incluído nas instâncias institucionalizadas, Cardoso Júnior (2012) o propõe como elemento de intersecção entre um sistema de planejamento e um sistema de participação, para favorecer a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas.

Para os órgãos e autoridades governamentais responsáveis pelo planejamento e monitoramento das ações do governo, a integração de instituições participativas pode oferecer uma rede descentralizada de produção e análise primária de informações. Esses conselhos, conferências, ouvidorias e audiências públicas serviriam como pontos de extração de informação, diretamente aos seus órgãos e aos seus pares na sociedade civil. Nesses espaços há especialistas que podem realizar uma primeira síntese avaliativa dos programas, o que contribuiria para um maior adensamento e enraizamento da prática do monitoramento e o desenvolvimento e aperfeiçoamento de metodologias cada vez mais participativas de planejamento, de gestão, e monitoramento das políticas. (CARDOSO JÚNIOR, 2012, p. 20)

Por meio da produção de informações, que seria conduzida pelas próprias instâncias, o monitoramento faria parte de um processo de participação na própria elaboração das políticas, em que se facilitaria o acesso a dados através da própria institucionalidade e, portanto, criaria condição favorável para o exercício do controle social. Porém, essa perspectiva não aborda as possibilidades de produção de informação externas às instâncias ou ao governo, centradas na sociedade, mas que podem também contribuir com o sistema de planejamento de programas e políticas na medida em que servem para verificá-los e avaliá-los.

²⁰ Exemplos de experiências são o Fórum Interconselhos, mencionado anteriormente, e o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento do Conselho Participativo de Orçamento e Planejamento do município de São Paulo (MARCONDES et al., 2015).

El *monitoreo participativo* es la mirada permanente de la colectividad organizada sobre los procesos de los que dependen su bienestar, su funcionamiento democrático y la reproducción de sus conquistas materiales, culturales y humanas. [...] El *control social* es participación concreta del pueblo organizado en la evaluación y ajuste de los procesos en su conjunto, y en los escenarios de toma de decisiones, sobretudo en aquellos en que se decide sobre la asignación de recurso y presupuestos. (BREILH, 2003, pp. 942-943)

Se o controle social é um mecanismo democrático para a observação da sociedade sobre as ações do Estado, por meio de mecanismos que centram na informação e em interações individuais ou coletivas; e se o monitoramento participativo é uma forma de acompanhamento coletivo e contínuo de determinados aspectos de interesse público; então é válido que seja adotado como estratégia para organizar o exercício de representados examinando as atividades de seus representantes e apoiando processos decisórios.

Why does locally-based monitoring lead to locally-based decision-making? Experience from the case studies suggests three reasons. Firstly, unlike monitoring by scientists, participatory monitoring encourages decision-making by providing an institution (e.g. village discussion groups composed of particularly knowledgeable villagers) or a forum (e.g. meetings between rangers and local residents) for regular discussion of local natural resource management, monitoring provides a reason to discuss better ways of managing resources. Secondly, participatory monitoring provides local residents with otherwise rare opportunities for collaboration with government staff and for representation in local decision-making on natural resources. Understanding the local ways of thinking, and of making decisions, is therefore important for the success of local schemes. Thirdly, decision-making based on local monitoring is not swamped by government bureaucracy because many of the decisions are taken promptly by the same people or institutions that collect the data. (DANIELSEN et al., 2005, p. 2527-2529)

Dessa forma, poderiam ser construídas formas colaborativas de auxiliar tomadas de decisão que contem com perspectivas locais e discussões contextualizadas, que articulem pessoas não necessariamente institucionalizadas com representantes do governo, que associem ao conhecimento técnico da gestão pública o conhecimento dos cidadãos sobre sua realidade cotidiana.

No contexto atual, com inúmeras experiências de monitoramento participativo e de controle social já testadas e implementadas em diferentes contextos para fortalecer o funcionamento democrático, merece atenção o fato de que a esses métodos passou a ser agregado o componente tecnológico.

Com a finalidade de apoiar, facilitar e aprimorar processos de participação, cada vez mais têm sido desenvolvidas ferramentas digitais, com funcionalidades diversas para atender a fins específicos, inclusive relacionados a monitoramentos, mas que envolvam o engajamento cidadão. É nesse âmbito que se inserem as chamadas tecnologias cívicas, sobre as quais discorreremos a seguir.

4.5 TECNOLOGIAS CÍVICAS

Para compreender o significado de “tecnologia cívica” e identificar as características e princípios por trás de tal conceito, conduziu-se levantamento bibliográfico de produções acadêmicas que utilizassem o termo. Notou-se que ainda é pouco utilizado na literatura de língua portuguesa, uma vez que foram listadas apenas 15 menções no Google Acadêmico, incluindo documentos advindos de Brasil, Portugal e outros países lusófonos. Foi identificado, ainda, que o termo “inovação social digital” é também utilizado para se referir a iniciativas semelhantes.

Em inglês, o conceito é significativamente mais presente em estudos acadêmicos. Foram encontradas 643 menções no Google Acadêmico para a expressão *civic technology*, e 603 para *civic tech*, sendo os primeiros registros datados de 2001, com crescimento significativo de uso a partir de 2013.

Identificou-se, ainda, um elevado uso institucional da expressão, que tem sido disseminada por organizações como Fundação Avina, Omidyar Network, Knight Foundation, The Rita Allen Foundation, Microsoft e outras entidades privadas e públicas que apoiam financeiramente iniciativas e instituições de *civic tech*. Outras instituições que multiplicam e produzem conhecimento sobre o tema são mySociety²¹, Civic Hall, MIT, entre outras. Além das divulgações institucionais e acadêmicas, foram encontradas referências e coberturas de mídia, indicando um crescimento do uso do termo também do ponto de vista comercial²². Esse movimento também fica claro quando se observa que em pouco tempo o campo das tecnologias cívicas passou a se consolidar como um ecossistema complexo e com crescente número de programas de incentivo, eventos, espaços de compartilhamento, projetos, instituições etc.. Hendler et al. (2016) apontam que, nos Estados Unidos, em 2013 foram registrados 609 eventos em 28 estados; em 2015 foram 1645 eventos em 45 estados. Fica clara a disseminação da prática, que segundo os pesquisadores são majoritariamente auto organizadas e criadas da base para cima (*bottom-up*). Ademais, no relatório de pesquisa das fundações Knight e Rita Allen (2017), as eleições presidenciais de 2016 dos Estados Unidos são destacadas como momento

²¹ Em setembro de 2014, Tom Steinberg escreveu no blog da mySociety sobre a disputa para definição do nome, mencionando a Knight Foundation como uma das principais responsáveis do fortalecimento do termo no campo, porém sintetiza também o resultado do movimento promovido pela própria mySociety na definição de um nome representativo das diferentes áreas abrangidas. Ver STEINBERG, 2014.

²² Em junho de 2015, a Revista Forbes publicou uma matéria indicando os motivos da tecnologia ser uma boa área para investimento FORBES. **Why civic tech is the next big thing**, 24 de junho de 2015. Disponível em <<https://www.forbes.com/forbes/welcome/?toURL=https://www.forbes.com/sites/mikemontgomery/2015/06/24/why-civic-tech-is-the-next-big-thing/&refURL=&referrer=>>>. Acesso em 15 de junho de 2018.

relevante para fomentar a importância de uma sociedade civil forte e de um engajamento ativo de cidadãos, trazendo também alterações para o ecossistema das tecnologias cívicas no quesito de financiamento, que passou a receber investimentos de investidores e doadores para contribuir com a melhoria do sistema democrático.

No Brasil são recentes e escassos os esforços de mapeamento de tecnologias cívicas, por isso destacamos a tese de doutorado de Pereira Junior (2017), que levantou 106 plataformas “desenvolvidas por laboratórios livres de inovação cidadã, ONGs, startups com foco em negócios sociais, coletivos informais, iniciativas *bottom-up*, sem financiamento governamental” (p. 98) e mais de 30 iniciativas do que chamou de Governo 2.0, ligadas ao Governo Federal e Governos Estaduais de São Paulo e Rio de Janeiro, entre 2010 e 2015.

Tendo em vista esse contexto rápido e atual de crescimento, em 2016 Stempeck et al. (2018) lançaram o *Civic Tech Field Guide* (ou Guia de Campo das Tecnologias Cívicas), uma lista aberta de projetos de tecnologia cívica, iniciada em 2016, disponível em uma planilha do Google, que pode ser acessada livremente e na qual é possível propor alterações continuamente. O guia, composto majoritariamente por iniciativas norte americanas, mas que também contempla outros países, foi criada com o objetivo de “compartilhar conhecimento entre os pares, atrair mais participantes para o campo, apoiar estudos e mensurações de impacto, e mobilizar recursos para direções mais produtivas” STEMPECK et al. (2018, tradução nossa). A listagem está organizada em dez tipos de conteúdo: (1) Definição do que é tecnologia cívica, indicando links para a Wikipédia; (2) Lista de tecnologias, organizadas pelas funcionalidades das ferramentas; (3) Lista de organizações, eventos, instituições, dispostas por diferentes processos sociais pelos quais pessoas criam impacto sobre o ecossistema das tecnologias cívicas; (4) Sugestão de quadro de categorias para organizar as iniciativas, a partir de por que, quem e o que se faz; (5) Sessão de comentários e feedbacks sobre a iniciativa; (6) Lista de espaços e iniciativas adjacentes e complementares, organizados por campos de atuação correlatos, tais como ciência cidadã, resolução de problemas, mobilidade, diversidade e inclusão, letramento digital, entre outros; (7) Lista de programas e bolsas para tecnologias cívicas; (8) O cemitério de iniciativas que falharam, onde estão indicados os motivos para que sirvam de aprendizagem coletiva; (9) Oportunidades de emprego no campo; (10) Espaço para tradução de frases chave do campo para diversas línguas e culturas.

Uma das formas que Stempeck et al. (2018) oferecem para organizar o ecossistema das tecnologias cívicas leva em consideração os processos sociais que ativam, a saber: (a) convocação, representada por encontros, eventos, grupos de trabalho, redes, locais de trabalho coletivo, semanas temáticas, entre outros espaços de visibilidade; (b) apoio, que engloba

financiamentos, prêmios, *pró bono*, e outras formas de aceleração ou reconhecimento; (c) construção, envolvendo grupos, equipes, empresas, projetos, competições, parcerias de desenvolvimento, fornecimento de dados e legislações; (d) informação, concebida como espaços de mídia, capacitações, pesquisas, fóruns, espaços de discussão, workshops e verificações de conteúdos; (e) movimentação, que envolve campanhas, manifestos, ativismo político, críticas e reflexões éticas; e (f) codificação, que apresenta *toolkits*, roteiros, regulamentos, indicadores de mensuração de impacto, definições de governança, e outras recomendações de atuação.

Para Pierdominici et al. (2014), esse campo deriva em grande parte dos movimentos de software livre, dados abertos e código aberto. Mas é notável que as definições sobre o que de fato são tecnologias cívicas são pulverizadas e diversas, o que justifica o esforço daqueles que trabalham na área em indicar um espaço único em que se construa colaborativamente o conceito (STEINBERG, 2014; STEMPECK, 2018).

Tecnologias cívicas podem ser definidas como as ferramentas usadas para “criar, apoiar ou servir ao bem público” (MCCANN, 2015). Essa descrição é uma forma genérica o suficiente para englobar diversas outras formas de se referir ao conceito, que não são padronizadas ou unânimes.

O debate sobre a abrangência da definição é extenso e predominantemente centrado em quais são os públicos que se beneficiam das ferramentas desenvolvidas. Por um lado, há os agentes do campo que defendem um conceito mais amplo, que não esteja focado apenas na entrega de produtos para os governos.

When we narrowly define “civic tech” as tools that “we the people” (or “we the companies”) build for governments, we miss whole swaths of public activity and public advocacy. In fact, we miss what it means to live in a democracy. Of course investing in government services is one way to impact the civic space, but it’s not like people are sitting around waiting for good to be done to them or made for them when the government’s not around. [...] That’s why “community tech” has a place beside “government tech” in the halls of “civic tech.” “Civic” is the macro picture of the micro activity that describes how we live and govern together. (MCCANN, 2015)

Nessas visões amplas, há um esforço em incluir formas múltiplas de atuação das tecnologias em termos de exercício de direitos, mas trazendo diferentes públicos que se beneficiariam das ferramentas, como a população usuária de serviços, tomadores de decisão do setor público, cidadão e governo em processos de participação, entre outros.

[...] el uso de tecnologías digitales y medios sociales son importantes para la provisión de servicios a la ciudad, la generación de participación, compromiso ciudadano para ejercer derechos en el ámbito de la salud, educación, vivienda, cultura, entre otros; así como en el análisis para la toma de decisiones y mejoras en la implementación de políticas públicas, además de la creación de nuevos espacios de participación y diálogo entre ciudadanos y gobierno, que permitan la creación de valor. (PIERDOMINICI et al., 2014, p.114)

Por outro lado, há quem entenda as tecnologias cívicas como uma forma de trabalhar direta ou indiretamente na ampliação da participação no governo ou na melhoria da atuação do Estado. E aqueles que defendem uma visão mais abrangente procuram esclarecer a distinção entre o que seria a tecnologia cívica (*civic tech*) e as tecnologias governamentais (*GovTech*).

Civic tech: Technology used to inform, engage and connect residents with government and one another to advance civic outcomes.

GovTech: Technology designed with government as the intended customer or user. Whereas GovTech is defined by the intended user (that is, government), civic tech is defined by the intended outcome. Thus, civic tech and GovTech are neither mutually exclusive nor perfectly overlapping. (KNIGHT e RITA ALLEN, 2017)

Embora as definições tragam à luz aqueles que a produzem, que são “aqueles que estão fora do governo e aqueles que estão dentro dele. A norma para a tecnologia cívica globalmente tem sido para o desenvolvimento e implantação de cidadãos/ ONGs” (RUMBUL e SHAW, 2017, p.3, tradução nossa), o que se pode notar é que as explicações sobre o conceito sofrem variações de acordo com a perspectiva de para quem a tecnologia é oferecida: frequentemente quando as tecnologias são criadas para governos, acabam sendo tratadas como ferramentas para aprimoramento da gestão pública por meio de melhoria dos serviços ou aproximação com indivíduos; quando o cidadão é o protagonista, a definição passa pela ideia de contribuição com a participação ou o fortalecimento da cidadania. Hendler et al. (2016), em relatório de pesquisa da Omidyar Network, propõe que se trata de “qualquer tecnologia usada para fortalecer os cidadãos ou ajudar a tornar o governo mais acessível, eficiente e eficaz” (p. 7). Levando em consideração que cidadãos e governos são partes interessadas, os autores propõem três categorias de divisão do campo: cidadão para cidadão (*citizen to citizen* ou C2C), cidadão para governo (*citizen to government* ou C2G); tecnologias governamentais (*government technology* ou GovTech). Essa classificação em muito dialoga com a lógica das interfaces socioestatais, porém, não considera as possibilidades de interação que partam da sociedade civil organizada, para além daquelas iniciadas por indivíduos.

Contudo, enquanto a categorização de Hendler et al. (2016) leva em conta o público, a proposta por Steinberg (2014) considera as finalidades de organizações de tecnologias cívicas como forma de criar clusters, dividindo as iniciativas entre aquelas que procuram (a) influenciar decisões, como Avaaz, WikiLeaks; (b) empoderar cidadãos, como Change.org, Ushahidi; (c) mudar regimes, como Pirate Party, Netroots Nation; (d) governo digital, como Code for America, Peer to Patent. Contudo, tal classificação não é completa o suficiente para uma leitura ampla do campo por não levar em conta iniciativas que não sejam institucionalizadas ou pontuais de projetos específicos.

Outras propostas de análise do campo das tecnologias cívicas propõem a classificação a partir da finalidade. Patel et al. (2013), em um mapeamento produzido pela Knight Foundation, dividiram o ecossistema pelo tipo de atividade a que se destina a tecnologia: (a) acesso a dados e transparência; (b) utilização de dados; (c) tomada de decisão pública; (d) feedback de moradores; (e) visualizações e mapas; e (f) votos; (g) crowdfunding cidadão; (h) organização de comunidades; (i) crowdsourcing de informação; (j) fóruns de bairro; (k) compartilhamento entre pares (*peer-to-peer*). Essa perspectiva é uma das primeiras a apresentar um mapeamento do ecossistema então emergente, sendo aquela que apresenta maior diversidade de atividades, de modo a dar dimensão da amplitude do que pode ser entendido como tecnologia cívica.

Stempeck et al. (2018), na abrangente listagem de iniciativas que organizaram, utilizam algumas das divisões propostas por Patel et al. (2013), mas vão mais além, criando 51 categorias (Quadro 9), que detalham ainda mais a abrangência do campo.

Quadro 9 - Tipos de tecnologias cívicas, conforme listadas no Civic Tech Field Guide

1	Crowdfunding (Financiamento colaborativo)	27	Coleta de dados crowdsourced (fonte colaborativa)
2	Comunicações do eleitor para o governo	28	Informação ou notificação de problemas
3	Comunicações do governo para o eleitor	29	Correspondência / compartilhamento de recursos
4	Comunicações peer to peer	30	Navegação de benefícios
5	Tecnologia de burocracia	31	Liberdade de informação
6	Aquisição	32	Vigilância e transparência
7	Informações sobre votação, registro e eleição	33	Sensores
8	Suporte a candidaturas	34	Ferramentas e plataformas de visualização de dados
9	Mercados e câmaras de compensação	35	Inteligência artificial e bots
10	Ideação	36	Mapeamento
11	Coleções	37	Esquemas e padrões de dados
12	Plataformas abertas de publicação de dados	38	Identidade
13	Plataformas de organização de campanhas	39	Ação jornalística
14	Sites de petição online	40	Jogos sérios, tecnologias lúdicas
15	Fóruns Cívicos	41	Realidade virtual e aumentada
16	Fóruns de bairros	42	Arquivos
17	Ferramentas de colaboração pública	43	Blockchain
18	Organização de eventos	44	Tecnologias de des-polarização
19	Calendários colaborativos	45	Análise de mídia e mídia social
20	Ferramentas de comunicação em grupo	46	Sustentabilidade e meio ambiente
21	Tomada de decisões em grupo e engajamento	47	Hardware
22	Agregação de ativismo	48	Angariação de fundos
23	Combinação (matching) de opinião	49	Financiamento público e orçamento participativo
24	Crowdlaw (legislação colaborativa)	50	Notícias hiperlocais e mídia cidadã
25	Alertas de serviço	51	Ação direta
26	Ferramentas de check-in		

Fonte: STEMPECK et al. (2018, tradução nossa)

Nesse guia, o Monitorando é mencionado e está classificado como “tecnologia de vigilância e transparência”, definida como “tecnologias que visam fornecer maior visibilidade a atividades de governos, corporações ou indivíduos no poder e permitir que outros os monitorem” (STEMPECK et al., 2018, tradução nossa), ao lado de iniciativas como Buscador

Escolar²³ (Equador), Tracka²⁴ (Nigéria) e 70 outras que realizam *fact checking*, controle de orçamento e qualidade de serviços. Essa categorização da plataforma faz sentido se considerada sua função originalmente desenhada (e representada por seu nome em inglês *Promise Tracker*) de incentivar que sejam monitoradas promessas e atividades de candidatos ou governos. Contudo, se considerarmos todas as funcionalidades da plataforma, poderíamos encontrar outras classificações possíveis dentro dessa mesma listagem, de acordo com o objetivo que o usuário poderia ter diante das ferramentas e método do Monitorando, sendo elas: (a) “mapeamento”, entendida como “tecnologias para coletar, plotar e exibir dados geográficos”, como Open Street Map²⁵ (Inglaterra), Sanctions Tracker²⁶ (Estados Unidos); (b) “coleta de dados crowdsourced”, definida como “plataformas que permitem que uma variedade de pessoas contribua com dados para uma base comum” como Ushahidi²⁷ (Quênia), Local Data²⁸ (Estados Unidos) e outras 37 iniciativas; (c) “informação ou notificação de problemas”, que seria um subconjunto da coleta de dados crowdsourced, mas sendo “plataformas de relatórios de questões permitem que os residentes notifiquem seu(s) governo(s) de itens que precisam de atenção, muitas vezes municipais”, como FixMyStreet²⁹ (Inglaterra), See Click Fix³⁰ (Estados Unidos) ; ou (d) “ferramenta de colaboração pública”, apresentada como “plataformas e ferramentas para facilitar a coleta de informações e suporte ao público para projetos locais baseados em territórios”, como Smart Participation³¹ (Estados Unidos), Place Speak³² (Canadá) (STEMPECK et al., 2018, tradução nossa).

Na categorização proposta por Pereira Junior (2017), são propostas três dimensões com algumas subcategorias, a saber: (a) “governo aberto”, composta por tecnologias voltadas à “legislação participativa”, “transparência de dados”, “transparência parlamentar”, “administração aberta” e “campanhas de mobilização”; (b) “redes de conscientização”, com

²³ Disponibiliza valores de matrículas e pensões para 3.569 escolas do Equador. Disponível em: <https://buscadorescolar.com/>

²⁴ Comunidade de cidadãos de territórios urbanos e rurais que usam tecnologia cívica para rastrear projetos públicos e exigir prestação eficiente de serviços. Disponível em: <http://tracka.ng/>

²⁵ Cria e provê dados geográficos gratuitamente. Disponível em: <https://master.apis.dev.openstreetmap.org/#map=5/51.563/-0.220>

²⁶ Monitora sanções de administrações presidenciais. Disponível em: <https://labs.enigma.com/sanctions-tracker/>

²⁷ Procura melhorar o fluxo de informações *bottom up*. Disponível em: <https://www.ushahidi.com/>

²⁸ Coleta e analisa informações sobre infraestrutura urbana. <http://localdata.com/>

²⁹ Plataforma de relatórios de mapas que pode ser usado em qualquer lugar do mundo e todo tipo de tema que utilize pontos geográficos. Disponível em: <https://fixmystreet.org/>

³⁰ Ferramenta para denunciar irregularidades urbanas para que bairros alcancem e colaborem com o governo local. Disponível em: <https://seeclickfix.com/>

³¹ Oferece um ambiente adaptável para discussões online informadas e deliberações. Disponível em: <http://smartparticipation.com/>

³² Plataforma de consultas à população para decisões locais. Disponível em: <https://www.placespeak.com/en/>

subcategorias de “monitoramento ambiental”, “cartografia cidadã”, “vigilância social” e “transparência corporativa”; (c) “economia colaborativa”, que envolve “crowdfunding cívico”, “economia P2P”, “trabalho solidário” e “consumo solidário”. Nesse quadro, o Monitorando é visto como ferramenta da dimensão de “governo aberto”, na subcategoria “administração aberta”, em que estariam considerados casos de participação cidadã na gestão da cidade, sendo algumas focadas no iniciativas “mapeamento colaborativo de demandas de serviços públicos, que demonstram a evolução de uma cultura de gestão participativa mediada por tecnologias da informação” (p. 103). Essa classificação deriva da observação da fase de testes do Monitorando no Brasil, em que a plataforma foi trazida em parceria com a Rede Nossa São Paulo para acompanhar o Plano de Metas da cidade.

Um caso interessante a ser destacado é a plataforma Monitorando a Cidade, que utiliza o sistema Promise Tracker, desenvolvido por uma parceria entre o Colaboratório, da USP, com o Center for Civic Media do MIT. A plataforma disponibiliza um aplicativo para *smartphones* que permite que os cidadãos possam acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas nos planejamentos de gestão da administração pública. (PEREIRA JUNIOR, 2017, p. 103)

Outras iniciativas brasileiras que Pereira Junior (2017) insere na mesma categoria são Colab.re³³ e outras seis tecnologias para mapeamento colaborativo; Voto Legal³⁴ e outras duas identificadas como portais; Meu Município³⁵ e mais uma de monitoramento de dados; Observa SP³⁶ e mais uma identificada como blog; Vetor Brasil³⁷ e mais três tecnologias de agenda; Causas Comuns³⁸ e mais uma de concurso. Considerando as demais categorias apresentadas pelo autor, seria possível localizar o Monitorando como plataforma da dimensão de “redes de conscientização”, podendo ser utilizado para fins de monitoramento ambiental (assim como Rios Inivíveis³⁹ e Cidade Azul⁴⁰, que realizam mapeamentos colaborativos), ou, mais ainda, de vigilância social (assim como De Guarda⁴¹ e #SeFecharAGenteOcupa⁴², que realizam mapeamentos colaborativos), em que se pretende “monitorar e alertar sobre demandas ou crises sociais, promovendo uma maior conscientização da sociedade civil e das organizações governamentais sobre causas sociais ou questões de interesse público” (PEREIRA JUNIOR, 2017, p. 108).

³³ <http://www.colab.re>

³⁴ <https://www.votolegal.org.br>

³⁵ <https://meumunicipio.org.br/mapa>

³⁶ <https://observasp.wordpress.com>

³⁷ <http://www.vetorbrasil.com/>

³⁸ <http://instituto.cidadedemocratica.org>

³⁹ <http://www.riosdesaopaulo.org>

⁴⁰ <http://www.cidadeazul.org>

⁴¹ <http://deguarda.nossascidades.org>

⁴² <https://www.google.com/maps>

Estas iniciativas se aproveitam de dados abertos, tecnologias abertas e conhecimento aberto para dar mais visibilidade a questões de interesse público, a causas sociais, e dessa forma mobilizam ações da sociedade civil e de organizações governamentais. (PEREIRA JUNIOR, 2017, 109)

As possibilidades de recategorização do Monitorando a partir de diferentes usos ou funções ilustra como a tecnologia pode ser socialmente interpretada. Levando-se em conta que ao longo da trajetória da plataforma a funcionalidade prevista em seu desenvolvimento foi continuamente alterada e, conforme ganhava novos usuários, recebeu ainda novas faces de implementação, ampliando o leque de interpretação de usos da plataforma e mostrando como a tecnologia pode ser moldada a partir de interações sociais.

Do ponto de vista da análise das tecnologias cívicas, ainda são poucas as pesquisas produzidas. Rumbul e Shaw (2017), em estudo de caso comparativo de iniciativas com foco em cidades, concluíram que as evidências mostram que a “tecnologia não muda abruptamente a natureza dos serviços públicos ou de suas administrações. Porém, elas parecem instrumentais para encorajar mudanças incrementais” (p. 13, tradução nossa).

Tendo em vista a necessidade de produzir uma taxonomia para mensurar e qualificar as iniciativas, Stempeck et al. (2016) propõem um quadro que apoie o campo a construir uma sistemática de leitura de tecnologias cívicas. Tal estrutura de análise é composta por quatro dimensões: quem usa (governo, organização ou indivíduo), quem paga (governo, filantropia, iniciativa privada, comunidade), quão cívica é (recurso cívico, produto cívico, externalidade cívica) e o grau de mudança (reforma, adequação ou transformação⁴³) da tecnologia. resumidas no quadro abaixo.

Quadro 10 - Dimensões para análise de tecnologias cívicas

Quem usa a tecnologia	Governo
	Organização
	Indivíduo
Quem paga pela tecnologia	Governo
	Filantropia
	Iniciativa privada
	Comunidade
Quão cívica é	Recurso cívico (incorpora na tecnologia <i>mainstream</i> elementos de engajamento cidadão)
	Produto cívico (produtos independentes construídos para usos cívicos específicos)
	Externalidade cívica (tecnologias que não tinham intenção de afetar a vida cívica, mas o fazem)

⁴³ Originalmente, na proposta de Stempeck et al. (2018), as categorias para o grau de mudança seria: reformista (*reformist*), conformista (*conformist*), transformista (*transformist*). Contudo, optamos por uma adaptação do conceito, considerando que a tradução literal pode gerar interpretação dúbia em relação aos usos pejorativos dos termos.

Grau de mudança que pretende alcançar	Reforma (proporciona eficiências e conveniências em busca de melhoria)
	Adequação (conforma-se à dinâmica de poder atual)
	Transformação (procura mudar até mesmo relações de poder para amplificar vozes)

Fonte: Elaboração própria a partir de STEMPECK et al. (2016).

Vale ressaltar que no quadro não estão detalhadas algumas instituições importantes, tais como universidades, mas que optamos por compreender como representativas dos eixos apresentados por Stempeck et al. (2016), tendo em vista que universidades públicas seriam identificadas como governo e universidades privadas como organização ou iniciativa privada.

Se aplicarmos o esquema ao Monitorando, teríamos o seguinte quadro:

Quadro 11 – Dimensões de análise de tecnologias cívicas aplicadas ao Monitorando a Cidade

Quem usa a tecnologia	Governo, organizações e indivíduos, a depender da campanha realizada
Quem paga pela tecnologia	Iniciativa privada
Quão cívica é	Produto cívico
Grau de mudança que pretende alcançar	Reforma ou adequação, a depender da campanha realizada

Fonte: Elaboração própria (2018)

O exercício de aplicação das dimensões de análise de tecnologias cívicas para o Monitorando visibiliza o quanto seu desenho permite flexibilizações em seus usos, tanto do ponto de vista da abrangência de público usuário, como do grau de mudança que se pretende alcançar. Isso porque a plataforma é desenhada para ser utilizada em diferentes contextos e para diferentes demandas de intervenção. Mas mais do que discutir se aquilo que em seu desenvolvimento se pretendia alcançar se concretiza ou não, é importante considerar que os usos que são feitos do Monitorando são variados e podem significar inclusive novas interpretações do que é a ferramenta. Mais adiante, na análise das campanhas de Santarém e Belém, aplicaremos as categorias de “quem usa a tecnologia” e “grau de mudança que pretende alcançar”. Como esse é um fenômeno relevante para refletir sobre qualquer aparato tecnológico, cabe trazer a discussão sobre a construção social da tecnologia.

4.6 CONSTRUÇÃO SOCIAL DA TECNOLOGIA

As tecnologias não podem ser vistas como ferramentas isoladas, descoladas de sua inserção na sociedade. É sobre essa perspectiva que a literatura da construção social da tecnologia vai observar o desenvolvimento, transformação e usos de aparatos tecnológicos, tendo em vista que há flexibilidade interpretativa e determinados atores e grupos sociais têm

diferentes poderes para influenciar os processos de sua produção e implantação, variando também de acordo com contextos (KLEIN e KLEINMAN, 2002; VAZ, 2017a).

A ampliação do acesso a tecnologias eletrônicas e da conectividade, conforme apresentado no capítulo 2, configurou um ambiente propício para alavancar uma participação democrática devido às possibilidades de trocas de informação em rede, mas também abriu espaço para novas disputas sobre o ambiente digital (BENKLER, 2016). A consolidação dos dispositivos móveis e de recursos interativos (como rede sociais), expandiu ainda mais as capacidades de acesso a dados e integração de sistemas, resultando em práticas de abertura de dados, compartilhamento e descentralização para desenvolvimentos tecnológicos (VAZ, 2017a; VAZ, 2017b). Esse contexto resulta também no surgimento de novas formas de relacionamento da sociedade com as tecnologias.

O desenvolvimento dos aparatos tecnológicos associou-se ao surgimento de novos padrões de apropriação e mudanças na cultura de uso da tecnologia, respaldados em novos padrões cognitivos na interação com sistemas e dispositivos. Essas transformações não ocorrem apenas no nível do indivíduo, mas associam-se também a novas formas de relacionamento e de intervenção dos atores sociais e a novas práticas democráticas. (Subirats, 2011). No campo da democratização da gestão das políticas públicas, deve-se notar o ativismo digital, caracterizado por iniciativas e grupos que atuam a partir de plataformas digitais. Esse movimento é alimentado pela expansão da infraestrutura e, simultaneamente, estimula o surgimento de novos artefatos informacionais. (VAZ, 2017b, p. 90-91)

Com as mudanças culturais no uso da tecnologia, alteram-se também as formas como pessoas e grupos se apropriam e utilizam os aparatos, de modo diretamente relacionado aos padrões de interação social, inclusive do ponto de vista da gestão de políticas públicas, que passou também a contemplar ações mediadas por ferramentas tecnológicas democratizantes. Entre as tendências que podem ser observadas a partir da ampliação do acesso à Internet e aos dispositivos móveis, destacam-se algumas novas potencialidades democráticas para a gestão pública: cidadãos opinarem e contribuir com decisões sobre políticas (eventualmente de forma mais permanente do que por meio de consultas pontuais); dados serem compartilhados em formatos abertos, em nuvem, com maiores possibilidades de integração de bases e sistemas de informação, dados serem publicados para promover transparência e controle social; políticas serem avaliadas por meio de processos coletivos; iniciativas colaborativas entre sociedade e Estado (VAZ, 2017a; VAZ, 2017b). É nesse contexto que se inserem as tecnologias cívicas que, conforme descrito anteriormente, se localizam na intersecção entre servir o bem comum e oferecer estratégias para melhorar o funcionamento da gestão pública.

Importante esclarecer que “a simples existência de um recurso tecnológico não determina sua adoção pelos governos ou pela sociedade” (VAZ, 2017b, p. 86). Tais tendências podem ser concretizadas parcialmente ou nem serem implantadas, mas vêm acompanhadas de

mudanças de comportamento da sociedade, como por exemplo a ampliação da demanda por dados em formatos legíveis, organizados, georreferenciados, contínuos etc., provocando o desenvolvimento ou adaptação das tecnologias para esses fins, bem como abrindo o debate sobre novas demandas que possam surgir a partir dos usos dos aparatos, como privacidade e proteção de dados (VAZ, 2017a; VAZ, 2017b).

O que leva uma tecnologia a se consolidar ou a ser usada de acordo com certos padrões é fruto de uma construção social e não um processo espontâneo; ou seja, é resultado de um conjunto de interpretações e disputas de interesse. A partir de interações entre pessoas, que podem exercer pressões ou realizar negociações, os usos e o desenvolvimento dos aparatos podem ser ressignificados, tendo em vista que atores específicos podem ter poderes diferentes para influenciar a adoção de certas ferramentas pela sociedade. (BERNAKOUICHE, 2004; VAZ, 2017b).

Sendo assim, na perspectiva da construção social da tecnologia é preciso considerar as interações entre indivíduos, grupos e instituições no processo de apropriação dos aparatos. Essa abordagem está diretamente relacionada à perspectiva mobilizada nesta investigação das interfaces socioestatais e societais, entendidas como espaços de intercâmbio e conflito entre indivíduos, sociedade e Estado.

4.7 CATEGORIAS DE ANÁLISE MOBILIZADAS

A partir da discussão teórica apresentada sobre tecnologias cívicas e a construção social da tecnologia, para análise do caso aqui estudado, procuramos identificar os atores e papéis chave, levando-se em consideração como estes interpretaram a plataforma diante de suas campanhas. Foram aplicadas ao Monitorando as dimensões de análise de tecnologias cívicas (Quadro 11), tendo em vista as perspectivas de cada experiência acompanhada.

Traçamos, ainda, um paralelo da metodologia do Monitorando com as etapas de monitoramentos participativos descritas na Figura 1, de modo a identificar os papéis desempenhados ao longo das campanhas. Além disso, buscamos verificar como os princípios da participação e da negociação do monitoramento participativo se realizaram nas experiências de Santarém e Belém, considerando o intuito de identificar as interfaces estabelecidas.

5 MONITORANDO A CIDADE: UMA PLATAFORMA TECNOLÓGICA PARA O MONITORAMENTO

Neste capítulo apresentamos o caso aqui estudado: o Monitorando a Cidade, uma plataforma tecnológica desenvolvida pelo Centro de Mídias Cívicas do Massachusetts Institute of Technology (CCM-MIT). Originalmente batizada de *Promise Tracker* por seus idealizadores, é apresentada para seus usuários como iniciativa para “coleta de dados para a ação cívica” (PLATAFORMA, 2014a).

A plataforma, considerada por seus criadores como tecnologia cívica, parte do pressuposto de que, a partir de informações coletadas por diversas pessoas, é possível informar a sociedade, mobilizar outras pessoas e estimular um melhor desempenho do poder público (CIVIC MEDIA e REDE, 2015).

Acreditamos que o papel do cidadão não é só votar nas eleições - todo cidadão também tem o direito e responsabilidade de acompanhar o desempenho do poder público para assegurar que ele cumpra os compromissos assumidos. Acreditamos que um monitoramento dirigido pelo cidadão e cujos dados são levantados pela própria população pode ajudar a melhorar o desempenho dos governos locais e fortalecer o relacionamento entre o poder público e seus eleitores. (CIVIC MEDIA e REDE, 2015, p. 3)

Ao colocar o cidadão em posição de acompanhar as ações do governo, fica claro que a plataforma dialoga diretamente com a lógica da democracia participativa, que supera a noção de que o exercício da cidadania se daria exclusivamente a partir do voto, e indica o controle social como forma de participação na gestão pública, levando em consideração que é preciso ampliar o relacionamento entre sociedade e Estado. Para colocar em prática esses princípios, o Monitorando se propõe como instrumento de coleta de dados feita pela própria população, identificando-se com a perspectiva do monitoramento participativo e buscando ativar determinadas interfaces socioestatais.

Neste capítulo traçamos o perfil do Monitorando, buscando demonstrar que a plataforma é um método mediado por um aparato tecnológico, com uma trajetória complexa e composta de diferentes fases de implementação, que perpassam múltiplas nacionalidades, culturas regionais e dinâmicas de grupos sociais diversos. Dado que não havia uma referência única que detalhasse essa trajetória, a reconstrução se deu a partir da triangulação de de registro de atividades de campo da equipe e entrevistas realizadas para esse fim, que explicitaram o Monitorando deve ser observado a partir de sua construção social.

5.1 CARACTERIZAÇÃO DA PLATAFORMA

Desenhada para ser utilizada pela sociedade, individual ou coletivamente, com vistas a facilitar sua atuação em monitorar o Estado e cobrar dos gestores públicos a resolução de problemas cotidianos, Monitorando a Cidade é uma plataforma para criação de ações a partir de informações.

“Monitorando a Cidade é uma plataforma de monitoramento desenhada para ajudar comunidades, indivíduos e organizações da sociedade civil a monitorar compromissos do poder público e, desta forma, demandar uma maior responsabilidade cívica dos gestores e políticos. As ferramentas do Monitorando a Cidade ajudam cidadãos a identificar temas importantes que afetam sua vida cotidiana, a organizar campanhas locais de coleta de dados e a criar visualizações interessantes para promover transformações sociais positivas”. (PLATAFORMA, 2014a)

Ao indicar que o Monitorando tem ferramentas para alcançar esses objetivos, seus desenvolvedores procuram explicitar que a plataforma é mais do que uma tecnologia, é uma estratégia de atuação que é oferecida à sociedade para ajudá-la a promover melhorias de questões que as afetam. A metodologia proposta é a de criação do que denominam como “campanhas”, baseadas na ideia de identificar temas importantes e promover a coleta, visualização e compartilhamento de dados que ajudem a melhorar os problemas verificados.

Sua operação se dá a partir de um *website* (sistema *online*) e de um aplicativo de *smartphone* (Android ou IOS), que são mediadores de ações (presenciais e à distância) daqueles envolvidos com uma campanha. Esses instrumentos cumprem com determinadas funções na metodologia da plataforma: o *website* é o espaço em que se segue o passo a passo para a criação, implantação e divulgação da campanha; e o aplicativo é complementar ao *website*, sendo o espaço em que pode acessar o formulário onde a coleta de dados é realizada.

Figura 2 - Visualização da página inicial do *website* do Monitorando a Cidade

Fonte: Plataforma (2014a).

Para utilizar a plataforma, os idealizadores da campanha podem acessar o site, criar uma conta gratuita e iniciar uma nova campanha. Ao iniciar, apresenta-se ao usuário um ambiente estruturado para guiar o processo, em que são apresentados os passos a serem seguidos para organizar a ação. Interessante observar o quanto o passo a passo está alinhado com as etapas de um monitoramento participativo (Figura 1), conforme apresentado abaixo.

Figura 3 - Passo a passo na plataforma Monitorando a Cidade versus etapas de monitoramento participativo

Fonte: Elaboração própria a partir de Plataforma (2014a).

Na etapa de planejamento de um monitoramento participativo estaria o passo de definição da campanha. Na etapa de coleta de dados, está prevista a criação de formulário, preparação de página da campanha, realização de teste do formulário e a coleta propriamente dita. E as etapas de análise dos dados e uso e divulgação da informação estariam resumidas no passo de visualização de dados. Nota-se que as etapas de um monitoramento participativo estão contempladas nos passos da plataforma, contudo, com uma organização diferente, que atribui maior detalhamento à etapa de coleta de dados.

A definição da campanha é o momento de planejamento da ação a ser desenvolvida. A página do site direciona o usuário a refletir sobre o processo, inserindo na plataforma informações sobre a iniciativa: o nome da campanha, o tema sobre o qual se trabalhará, a cidade em que a ação acontecerá, o descritivo da campanha, os seus organizadores, a meta de registros a serem coletados e a que público se destina a campanha.

Algumas dicas e facilidades estão disponíveis na plataforma para apoiar a definição da campanha. Para o tema, são previstas algumas áreas sobre as quais idealizadores podem focar: desenvolvimento social, educação, habitação, meio ambiente, mobilidade urbana, saúde, saneamento, infraestrutura, eletricidade, tecnologia e comunicação, ou outro tema. Para a definição da meta de registros, um balão de dica alerta para a importância de considerar uma quantidade que seja viável para o tempo disponível para realização da campanha, bem como indicação de que se alcance uma “amostra representativa do problema” (PLATAFORMA, 2014a). Essa última dica pode representar uma primeira barreira para usuários que não tenham familiaridade com termos técnicos de pesquisa, podendo haver dúvidas sobre o significado de

“amostra representativa” ou sobre como calcular uma amostra para que tenha a característica da representatividade do problema monitorado.

Ademais, na definição dos destinatários da campanha, a dica incentiva idealizadores a refletirem sobre a quem podem interessar e utilizar os dados coletados e organizados a partir do Monitorando, e a levarem em consideração quem pode promover mudanças a partir da ação, sugerindo que sejam identificados órgãos do poder público, instituições ou outros públicos que estejam relacionados ao tema monitorado.

Figura 4 - Visualização do passo “definir campanha” no *website* Monitorando a Cidade

Monitorando a Cidade

marisa villi Ajuda Português

Definir campanha Criar formulário Preparar página da campanha Testar formulário Coletar dados Visualizar dados

Visualizar dados

Definição Formulário Página da campanha Dados Visualizações

Teste para mestrado

Definir campanha Salvar

Tema
Educação

Cidade
São Paulo

Descrição
Descrição breve da campanha

Esta é uma campanha teste, para fins de pesquisa. Pretende-se testar o funcionamento da ferramenta para descrever o funcionamento da plataforma e da metodologia Monitorando.

Organizadores da campanha
Qual é o nome do grupo ou associação que está organizando a campanha?

Mestrado PROMUSPP

Meta de registros desejados
Quantos registros você gostaria de conseguir durante a coleta de dados?

Destinatários
Com quem você vai compartilhar os dados coletados? Tem algum órgão do poder público, secretaria, instituição ou público que poderia ajudar com o tema escolhido?

Dica
Pense em quantos registros você deve obter para ter uma amostra representativa do problema e quantas você consegue coletar no intervalo de tempo de que dispõe.

Dica
Existem muitos destinatários possíveis. Quem terá maior interesse nestes dados? Quais públicos utilizariam seus dados para promover uma mudança real?

Salvar

Fonte: Plataforma (2014a).

Comparando o método do Monitorando com as etapas de um monitoramento participativo (Figura 1), a criação da campanha seria o momento de realização da etapa 1 -

planejamento. Nesse passo do Monitorando de “definição da campanha” é possível identificar claramente a seguinte subetapa de planejamento: reconhecimento do usuário final da informação. As demais subetapas estariam contempladas de forma menos direta: no campo de descritivo é possível que alguns idealizadores apontem quais são os objetivos e motivações da campanha; na indicação de quem são os organizadores é possível que o debate sobre os envolvidos no processo já tenha sido feito, mas a plataforma não garante que isso esteja coberto nesse passo; e a escolha da fonte de dados precisaria estar definida para se chegar à meta de registros, porém não há um campo para explicitar tal escolha. Não estariam, então, contempladas duas subetapas: a escolha de quais informações seriam levantadas e nem como a informação e o processo seriam usados.

Depois de todas essas definições o próximo passo do método Monitorando é a criação de um formulário para a coleta de dados. Os tipos de perguntas que podem ser incluídos são: texto, número, data, sim/não, seleciona uma, seleciona várias, localização (GPS), imagem ou texto de explicação – sem respostas. No site, enquanto as perguntas são inseridas há um painel lateral de pré-visualização, mostrando como a questão ficará disponível no aplicativo.

Figura 5 - Visualização do passo “criar formulário” no *website* Monitorando a Cidade

Teste para mestrado

Fonte: Plataforma (2014a).

Importante apontar que a escolha por esses tipos de itens para o formulário é uma decisão consciente dos desenvolvedores da plataforma, conforme declaração em reunião com idealizadores de campanha e outros parceiros do Monitorando no Brasil, acompanhada pela pesquisadora. Segundo Reiser (2017)⁴⁴, a programação de itens no formulário deveria ser tão

⁴⁴ Informação fornecida por Emilie Reiser durante reunião de parceiros do Monitorando a Cidade, São Paulo, 2017.

simples quanto possível, para que pessoas que não tenham conhecimentos técnicos de pesquisa possam utilizar a plataforma sem dificuldades. A desenvolvedora reconheceu que existem diversos tipos de itens mais elaborados, por exemplo, em plataformas especializadas na realização de *surveys*, e esclareceu que a opção pela limitação e simplicidade é intencional, uma vez que não se pretende que o Monitorando seja uma ferramenta dedicada apenas à coleta de dados e sim um método de promoção da participação da sociedade, tendo as informações como uma de suas etapas.

Se, mais uma vez, compararmos esse passo do Monitorando com as etapas de um monitoramento participativo (Figura 1), é possível identificar essa como a primeira atividade da etapa 2 - coleta de dados, em que se definiria como os dados seriam levantados e organizados. Como apontado acima, o momento de definição das informações a serem levantadas não teria sido contemplado na definição da campanha, podendo ser desenvolvido neste passo. Assim, planejamento e coleta de dados se misturam no método do Monitorando.

No método do Monitorando, uma vez pronto o questionário, ele fica disponível para ser testado. Mas antes do teste, os idealizadores são conduzidos a um passo intermediário, de “preparar página da campanha”, em que é possível customizar as informações sobre a iniciativa que estarão abertas para o público na Internet: nome da campanha, descrição, organizadores (que podem optar pelo anonimato) e escolha de uma imagem. Na plataforma os idealizadores são encorajados a usar essa página para convidar pessoas a ajudarem na coleta de dados, servindo como uma espécie cartão de visita da campanha. Esse passo, no método do Monitorando, remete a uma subetapa de coleta de dados de monitoramento participativo: a definição de quem vai coletar, considerando que será preciso definir os possíveis convidados a ajudarem na campanha.

Uma vez finalizado esse passo, é momento de “teste do formulário”, que se presta a permitir que responsáveis pela campanha corrijam possíveis erros, melhorem, incluam ou eliminem itens, com base na experiência prática de coleta de dados. Uma instrução relevante é que todas as alterações necessárias no formulário devem ser feitas no seu teste pois, após seu lançamento não é possível fazer quaisquer alterações nas questões. Esse é um dispositivo de segurança que garante que os dados coletados não poderão ser manipulados. Em reuniões entre desenvolvedores e parceiros do Monitorando, o mecanismo foi elogiado por representantes de órgãos de controle estatais (2017)⁴⁵, afinal, a depender do teor da campanha, os dados coletados

⁴⁵ Informação fornecida por representantes do MPPA e da CGU durante reunião de parceiros do Monitorando a Cidade, São Paulo, 2017.

são anexados a relatórios como provas de problemas identificados, tornando fundamental que os resultados tenham alto grau de confiabilidade. No site são indicadas instruções para realizar o teste, que é feito pelo aplicativo de *smartphone*.

Figura 6 - Visualização do passo “testar formulário” no *website* Monitorando a Cidade

Fonte: Plataforma (2014a).

Para acessar o formulário é preciso fazer o *download* do aplicativo, onde deve ser baixada a campanha (identificada por um código aleatório de seis dígitos criado automaticamente), para depois realizar o preenchimento do formulário. Nesse momento podem ser acionados coletores, que podem oferecer *feedbacks* sobre o formulário testado. Feito o teste pelo aplicativo, é possível voltar ao site para ver as respostas e editar o formulário pela última vez. Esse passo do Monitorando encerra o que em um monitoramento participativo seria a subetapa de definição de como os dados seriam levantados e organizados.

Após todas as alterações é o momento de lançar a campanha e seguir para o passo de “coletar dados”, que só pode ser realizado pelo aplicativo.

Figura 7 - Visualização do passo "coletar dados" no aplicativo Monitorando a Cidade

Fonte: Aplicativo (2018)

O formulário fica disponível pelo mesmo número de identificação de campanha que aquele utilizado para o teste, podendo ser preenchido mesmo quando não há uma conexão ativa com a Internet. Essa funcionalidade foi mencionada como importante pelos estudantes das escolas visitadas em Belém e Santarém (informação verbal)⁴⁶, uma vez que muitos deles não tinham planos de dados ativos em seus *smartphones*, podendo enviar seus registros no momento em acessassem uma conexão sem fio ativa, embora alguns tenham confidenciado que às vezes esqueciam de fazer o envio mais tarde. Houve relato de uma escola que forneceu a sua Internet para que os jovens pudessem fazer a coleta, facilitando o registro de dados.

Os dados podem ser visualizados inclusive em tempo real, durante o período de coleta. Assim, o passo “visualizar dados” pode ser acessado mesmo enquanto a coleta ainda estiver ativa, ou após o encerramento da campanha, que pode ficar no ar pelo tempo que os idealizadores quiserem.

Figura 8 – Visualização do passo “visualizar dados” no *website* Monitorando a Cidade

Fonte: Plataforma (2014a).

Os dados coletados são disponibilizados em diversos formatos, que podem ser visualizados a partir de: gráficos automáticos, listas de questões abertas, mapas com geolocalização das respostas ou galerias de fotos. Os relatórios são gerados automaticamente a partir dos registros de cada um dos itens do formulário, o que facilita o processo de análise dos resultados. É também possível visualizar dados a partir do aplicativo, que dá acesso à página da campanha.

⁴⁶ Entrevistas concedidas por: ESTUDANTES (2017a), ESTUDANTES (2017b), ESTUDANTES (2017c), ESTUDANTES (2017d), ESTUDANTES (2017e).

Figura 9 - Visualização do passo "visualizar dados" no aplicativo Monitorando a Cidade

Fonte: Aplicativo (2018)

Além disso, o relatório de gráficos pode ser compartilhado em redes sociais ou baixado em formato de impressão; ou ainda, os dados podem ser baixados como planilhas (no formato CSV, que é facilmente utilizado por vários programas). Essas diferentes formas de acesso aos dados coletados permitem variadas estratégias para o compartilhamento com os responsáveis por atuar na temática monitorada.

Comparando esse último passo do Monitorando com as etapas de um monitoramento participativo (Figura 1), as funcionalidades apontam duas frentes: na etapa 3 – análise de dados, a subetapa de organização dos dados é automaticamente realizada, mas esta não garante que os idealizadores da campanha façam a reflexão crítica sobre os problemas, restrições, sucessos e resultados identificados; na etapa 4 – uso e divulgação da informação, a subetapa de documentação e relato das aprendizagens também está contemplada pela visualização de dados, mas a criação de regras para uso das informações ainda precisaria ser definida por idealizadores (tendo em vista que a página da campanha é pública), bem como a comunicação em formato mais adequado ao público-alvo precisaria ser customizada a partir de quem teria sido definido como destinatário dos dados no início da campanha.

Segundo Civic Media e Rede (2015), “o sistema permite que qualquer cidadão com um celular colete dados” (p. 11) mostrando que era preocupação dos desenvolvedores que as ferramentas que compõem o Monitorando fossem compreensíveis por pessoas sem conhecimentos aprofundados sobre tecnologia. Sobre esse ponto, todos os estudantes

entrevistados (informação verbal)⁴⁷ declararam que a plataforma é simples e intuitiva, relatando que não houve dificuldades no uso do Monitorando quanto à questão tecnológica. Dentre as pessoas entrevistadas, foi possível compreender que, tanto em Belém quanto em Santarém, aqueles que tiveram acesso ao *website* foram apenas idealizadores de campanha (ver Quadro 1); mobilizadores de campanha e coletores não tinham conhecimento do *website* e acessavam a campanha exclusivamente por meio do aplicativo, seja para coletar os dados como também para ver os resultados; já os públicos indiretos, afetados pela campanha, não tinham em sua maioria utilizado o aplicativo nem o site, tendo apenas visto coletores utilizando a ferramenta para fazer os registros.

Tendo em vista todos esses passos do Monitorando, a plataforma deve ser vista como mais do que uma ferramenta tecnológica, e sim como um método que estimula a participação de pessoas e organizações para o monitoramento de questões coletivas. “Mais do que um aplicativo, Monixtorando a Cidade é um processo cidadão” (CIVIC MEDIA e REDE, 2015, p. 13)

Além dos passos para criação, coleta e visualização da campanha, a implementação pode se dar a partir de um processo formativo, com oficinas desenhadas para ensinar na prática como criar tais campanhas de forma colaborativa. No *website* do Monitorando é possível baixar o “manual de facilitação”, que prevê cinco etapas centrais, chamadas pelo Civic Media e Rede (2015) de “ciclo vital da campanha”: (1) a seleção do tema; (2) a preparação da campanha de coleta de dados; (3) o trabalho de campo; (4) a revisão dos dados; e (5) a estratégia de divulgação das informações para incidir sobre a questão monitorada. As oficinas foram pensadas para ser realizadas com grupos de cerca de 10 a 15 pessoas, por adesão voluntária e abordam, durante o período de cerca de seis horas, as seguintes temáticas: identificação coletiva de problemas prioritários que podem ser monitorados com apoio do aplicativo e com os quais os participantes têm identificação; planejamento da campanha refletindo sobre quais informações podem aprofundar e quais informações são necessárias para mudar o problema definido; inserção na plataforma das definições sobre a campanha e das perguntas elaboradas; teste do formulário em campo para aprimoramento da coleta; finalização do questionário a partir das observações de todos e início do trabalho de campo; visualização dos resultados disponíveis até então para compreensão da forma como se apresentam os dados coletados; e planejamento de próximos passos da campanha, considerando quantidade de respostas

⁴⁷ Entrevistas concedidas por: ESTUDANTES (2017a), ESTUDANTES (2017b), ESTUDANTES (2017c), ESTUDANTES (2017d), ESTUDANTES (2017e), ESTUDANTE (2017f).

esperadas, quem é estratégico para se juntar à campanha ou receber ou resultados dela, e qual será a agenda de trabalho dos participantes após a oficina (CIVIC MEDIA e REDE, 2015).

A própria plataforma, durante a criação da campanha, já busca induzir a reflexão sobre a estrutura e objetivos da campanha. Porém, a metodologia a complementa, reforçando o uso dela da maneira que foi imaginada pelo CCM, buscando a construção de campanhas colaborativas para a resolução dos problemas. (MARTANO et al., 2017, p. 10)

A partir desse processo, desenvolvedores da metodologia apostam que é possível estimular indivíduos e grupos a pesquisar metas e compromissos do poder público local, discutir prioridades para seus contextos, conhecer e discutir soluções para problemas de interesse coletivo, entre outras contribuições para aproximar a sociedade dos governos locais, sempre levando em conta a proposição de uma abordagem colaborativa e não antagonista ou denunciata para buscar a solução do problema monitorado (CIVIC MEDIA e REDE, 2015).

A plataforma está atualmente disponível em quatro línguas: inglês, espanhol, português e alemão, mas foi no Brasil que seus idealizadores construíram parcerias para o desenvolvimento tecnológico e metodológico. Para compreender como o método do Monitorando foi definido como esse acima detalhado, que hoje se apresenta no *website* e no aplicativo, foi preciso reconstruir o histórico da plataforma, as formas como foram se moldando seus objetivos, a partir das vivências em oficinas, *feedbacks* de usuários e trocas com parceiros de implementação.

5.2 HISTÓRICO E OBJETIVOS DO MONITORANDO

O Monitorando começou a ser desenhado como projeto do CCM-MIT em 2013, ainda como *Promise Tracker*, a partir de uma motivação inicial de seu diretor, Ethan Zuckerman, em contribuir com o fortalecimento da democracia sem que o foco estivesse em ajustar o sistema eleitoral, mas sim em ajustar sistemas de monitoramento.

[...] if we want strong, responsive democracies, we can't just fix electoral systems – we have to fix monitorial systems. [...] Our core insight – that citizens can use mobile phones to document infrastructure and monitor government performance – is not a new one. We are inspired by a number of exciting projects that have demonstrated the potential and pitfalls of citizen monitoring and documentation. (ZUCKERMAN, 2014a)

Assim, a lógica do *Promise Tracker*, em sua origem, seria a de utilizar aparelhos *smartphones* e suas funcionalidades de fotografias, GPS e conectividade, cujo acesso estaria

cada vez mais amplo (ainda que não universalizado⁴⁸), para promover um acompanhamento contínuo das promessas de candidatos eleitos. Essa visão, de usar tecnologias móveis para que cidadãos documentassem e monitorassem a performance de governos, já havia sido contemplada previamente por outras experiências. Mas muitas delas serviram como referência para Zuckerman (2014a; 2014b), dentre elas: Map Kibera, Ushahidi, Fix My Street, Safecast, a colaboração do Earth Institute com o governo da Nigéria e o Monithon.

Segundo Reiser (informação verbal)⁴⁹, além das inspirações em outras experiências, o projeto nasceu também a partir do interesse de Zuckerman no conceito de *monitorial citizen* de Michael Schudson (1998), em que o papel do cidadão seria o de acompanhar temas de interesse ou que o afetam diretamente, verificando o que o governo tem cumprido ou não, para garantir a responsabilidade do poder público e a capacidade de atuar sobre aquilo se necessário. Reiser (idem) relatou que a proposta inicial do *Promise Tracker* foi desenhada a partir da observação do que vinha se constituindo como um movimento de documentação e acompanhamento de promessas de candidatos durante processos eleitorais. Essa movimentação instigou Zuckerman a pensar em como estimular que o monitoramento das promessas não ficasse restrito às disputas, mas continuasse ativo depois que os cargos públicos fossem assumidos, identificando se os compromissos de campanha seriam efetivados durante a gestão. Ao refletir sobre isso, Zuckerman tinha como referências contextuais os sistemas democráticos de países como Gana e Quênia, onde atuara e notara a importância de apoiar o fortalecimento da participação de cidadãos no controle de seus governantes.

Our system, Promise Tracker, starts from promises government officials (local, state and federal) have made to a community, and then helps communities track progress made on those promises by monitoring infrastructures like power grids, roads, schools and hospitals. The use case for Promise Tracker is simple: if the mayor of a city makes an electoral promise that roads in a neighborhood will be paved during her time in office, Promise Tracker helps the local community collect data on the condition of the roads and monitor progress made on the promise over time. If the mayor meets her goal, Promise Tracker offers proof generated by the community that's benefitted. If the government is in danger of falling short, Promise Tracker offers an open, freely shared data set that citizens and officials can use to consult on solving the problem. (ZUCKERMAN, 2014a)

⁴⁸ Em 2015, ano em que o Monitorando foi disseminado no Brasil, 66% da população do Brasil já tinha acessado a Internet, sendo que dentre esses 89% acessavam pelo telefone celular; e se considerada apenas a região Norte, a proporção é ainda menor, com acesso entre 59% da população, mas o uso da Internet pelo celular mais disseminado, entre 95% da população (NIC.BR, 2016). Em 2017, ano em que as experiências aqui investigadas se situaram, cresceu para 74% quem declarou já ter se conectado à rede na população brasileira, sendo que destas, 96% o fazem por meio do celular; ao passo que na região Norte, passou a 68% a proporção de quem declarou já ter acessado a Internet, mantendo-se em 97% aqueles que o fizeram pelo celular (NIC.BR, 2018).

⁴⁹ REISER, 2018.

Assim, em sua concepção original, o *Promise Tracker* seria uma solução tecnológica para incentivar cidadãos ou comunidades a monitorar ao longo do tempo promessas feitas ou compromissos do poder público em diversas questões, por exemplo, em infraestrutura, educação, saúde e outras que fossem passíveis de ser registradas por meio de um dispositivo móvel. E os dados coletados pela sociedade por meio da ferramenta poderiam ser utilizados para provar o cumprimento das promessas, bem como apoiar governos a resolverem os problemas apontados. Mas para além das funcionalidades imediatas, o CCM-MIT tinha uma proposta de longo prazo para o projeto:

Our long-term ambitions are broader. We hope to build a tool that communities can customize to their own needs and campaigns, but which centers on the idea that mobile phones can collect photographic data, cryptographically stamp it with location information and a timestamp, and release it to public repositories under a CC0 license. (ZUCKERMAN, 2014a)

Já à época de sua concepção, almejavam a possibilidade de customização para diferentes contextos e necessidades locais, garantindo a possibilidade de produção de dados de qualidade e abertos.

Quando essa proposta inicial do *Promise Tracker*, antes mesmo do começo de seu desenvolvimento, foi apresentada em uma reunião do MIT, dois brasileiros se interessaram por construir uma parceria em seus contextos: de um lado, Oded Grajew (empreendedor social e fundador de diversas organizações e redes, dentre as quais a Rede Nossa São Paulo⁵⁰) buscava estratégias para acompanhar a performance da prefeitura de São Paulo; de outro lado, André Barrence (diretor do Escritório de Prioridades Estratégicas do Governo do Estado de Minas Gerais em 2013) buscava parcerias para desenvolver instrumentos institucionais de controle social. Assim, em 2014 uma expedição da equipe do CCM-MIT foi organizada para, em visitas às duas organizações, desenhar de forma colaborativa o que seriam as características do *Promise Tracker* (que a princípio não via necessidade de desenvolver novas tecnologias) e compreender quais promessas seriam passíveis de monitoramento (ZUCKERMAN, 2014a; REISER, informação verbal).

Uma das premissas para o desenvolvimento da plataforma, segundo Reiser (informação verbal), era trabalhar de forma dialogada com quem conhecesse os contextos e atuassem dentro de uma lógica semelhante àquela que se pretendia imprimir ao *Promise*

⁵⁰ A Rede Nossa São Paulo (RNSP) é uma organização sem fins lucrativos, cuja atuação se dá por meio de uma estrutura horizontal, sem presidência ou diretoria, conta com o apoio de uma grande rede de lideranças comunitárias, organizações da sociedade civil, empresas e cidadãos, para atuar, entre outras diretrizes, na influência da tomada de decisões da gestão pública de modo a melhorar os programas de governo e na ampliação da atuação da sociedade civil nos mecanismos de transparência, participação, incidência política e controle sobre os poderes públicos (REDE, 2015).

Tracker. Mais do que isso, a proposta de implementação do projeto era a de trabalhar com organizações da sociedade civil (OSCs) ou redes de instituições e indivíduos que já fossem atuantes, acreditando que seria mais eficaz se o instrumento facilitasse trabalhos já em desenvolvimento ou apoiasse causas já relevantes para tais grupos ou cidadãos.

This is one of the similarities I see between the work Monithon is doing and work we're hoping to do in São Paulo: partnership with existing civic groups. Our partner in São Paulo on Promise Tracker is Rede Nossa São Paulo, a network of existing citizen organizations who focus on tackling a wide range of local civic issues. We believe citizens will be most effective in monitoring issues they already care and know about, so we're trying to help existing citizen groups find promises Mayor Haddad has made that are in their areas of interest and expertise, hoping we'll identify groups eventually willing to take on the government's 123 promises. (ZUCKERMAN, 2014b)

Tanto em São Paulo (SP) como em Belo Horizonte (MG) os trabalhos foram feitos por meio de oficinas, que contaram com a ativação de parcerias locais para produzir reflexões que apoiassem o desenho do projeto.

The main difference between the two workshops was the availability of concrete, documented political promises. In São Paulo, there exists a set of 123 goals that the city government developed through a participatory process, and has committed to achieving by the end of their term in office. In Belo Horizonte, by contrast, we tried instead to monitor the priorities of a specific community, and how those priorities linked to government responsibilities and policies. (HOPE, 2014)

Em Belo Horizonte, o Escritório de Prioridades Estratégicas se articulou com o Aglomerado do Santa Lúcia para testar com membros da comunidade local como definir prioridades que poderiam ser monitoradas a partir de um aplicativo (à época foi utilizado o Open Data Kit⁵¹, já que o Promise Tracker ainda não havia sido desenvolvido), quais funcionalidades deveriam estar presentes, e como a coleta e organização de dados poderia ajudá-los a advogar por melhorias em seu território. Em São Paulo, a articulação foi feita com os então recém-eleitos Conselheiros Participativos do município, além de alguns outros parceiros da RNSP⁵², em que foi discutido como seria possível monitorar o Plano de Metas estabelecidas no programa de governo do prefeito Fernando Haddad e não suas promessas de campanha (HOPE, 2014; CIVIC MEDIA, 2016; CRAVEIRO, informação verbal⁵³; REISER, informação verbal).

Nesse processo de construção coletiva com os parceiros brasileiros, as equipes foram se apropriando do que seria desejável para os contextos locais, de modo que a visão geral

⁵¹ A comunidade Open Data Kit produz software gratuito e de código aberto para coletar, gerenciar e usar dados em ambientes com recursos limitados. Disponível em: <http://opendatakit.org/>

⁵² Dentre os parceiros, um dos convidados foi o Colab-USP, que atuara em parceria anterior com a RNSP na implantação do projeto Cuidando do Meu Bairro.

⁵³ Entrevista concedida por Gisele Craveiro (2017).

do projeto foi se moldando a partir das aprendizagens de campo. Dentre as reflexões, destacaram-se algumas dificuldades em definir: o que seria entendido como promessa política; como monitorar temas menos concretos a partir de dispositivos móveis; quem responsabilizar por algumas promessas de longo prazo tendo em vista trocas de gestão; como vincular o cumprimento da promessa a uma estratégia que agrade a maioria dos afetados; e como associar informações organizadas sobre as promessas com processo de escolhas eleitorais (BARABAS, 2014).

In the monitorial citizenship Project Promise Tracker, design researchers were quickly disabused of their assumed vision of a tool for tracking explicit election promises of politicians once they started collaborating with their Brazilian partners in Minas Gerais and São Paulo. (GRAEFF e MATIAS, 2015, p. 9)

A equipe do CCM-MIT fez três visitas ao Brasil em 2014 e, a partir dessas primeiras experiências de campo, os objetivos iniciais do projeto foram alterados a um domínio mais amplo, não mais restrito a promessas de políticos durante suas campanhas, uma vez que essas não pareciam ser o centro da preocupação dos cidadãos. Além disso, foi por meio das oficinas colaborativas com os parceiros locais que as equipes chegaram a elementos para o desenvolvimento do website e do aplicativo, fazendo os testes e recebendo feedbacks sobre o processo de estruturação de campanhas (REISER, 2014; REISER, informação verbal).

We recently returned from our 3rd trip to Brazil, during which we rolled out the full set of Promise Tracker tools for pilot testing with groups in São Paulo. Our goals for the trip were to get feedback on the new mobile data collection app and to test the full process of designing and running Promise Tracker campaigns on the ground.

Throughout the course of 2 days, we worked with partners at Rede Nossa São Paulo and residents of two different neighborhoods within the city to monitor political promises made by the current mayor of São Paulo and his administration. (REISER, 2014)

Nesse período, a parceria do CCM-MIT com a RNSP se fortaleceu, o *Promise Tracker* passou a ser liderado por Emilie Reiser (que chegou ao CCM-MIT com uma trajetória acumulada em projetos de engajamento comunitário) e o nome do projeto foi traduzido para Monitorando a Cidade. A relação de construção conjunta entre as duas instituições se deu por meio de duas frentes: uma consistiu em investir esforços em testar o monitoramento do Plano de Metas do próprio município de São Paulo, em interlocução com conselheiros participativos; a outra frente se baseou em abrir caminho para que o Monitorando fosse levado a outras organizações e grupos da sociedade civil. A RNSP tinha, desde sua fundação, o propósito de contaminar outros territórios, para além da cidade de São Paulo, utilizando suas experiências locais ou apresentando novas possibilidades como referência. Com isso, foi uma das organizações fundadoras da Rede Social Brasileira por Cidades Justas, Democráticas e

Sustentáveis (ou Rede de Cidades)⁵⁴, onde vem exercendo um importante papel no desenvolvimento ou articulação de metodologias que possam ser utilizadas pelos movimentos ou instituições membros. Esse contexto parecia muito favorável para uma ampla divulgação do Monitorando, não apenas pela possibilidade de testar a ferramenta em diferentes contextos do país, como também pelo alinhamento dos objetivos do projeto com a atuação das organizações membros da Rede de Cidades (CRAVEIRO, informação verbal; REISER, informação verbal; REDE, 2015).

Ao longo de 2014, o CCM-MIT e a Rede Nossa São Paulo trabalharam juntos no desenvolvimento das ferramentas tecnológicas, da estrutura das oficinas de disseminação e da metodologia do Monitorando. As oficinas de novembro de 2014 no município de São Paulo foram realizadas nos bairros Cidade Ademar e Butantã, que contaram com conselheiros participativos, moradores engajados em movimentos locais e representantes do poder público local. Dentre os aprendizados desse piloto destacaram-se: a importância de garantir que a informação atinja os públicos e instituições que têm a capacidade de criar a mudança desejada ou pressionar os que podem; a compreensão do monitoramento como um mecanismo para maior acesso e disseminação de informações (por exemplo, cidadãos entrarem em contato pela primeira vez com o Plano de Metas da cidade); a necessidade de ter instrumentos para facilitar o processo de dividir uma questão ou meta complexa em indicadores específicos e monitoráveis; a relevância de formalizar o conhecimento local por meio da coleta de dados (REISER, 2014). Interessante notar como esse conjunto de aprendizados se relaciona diretamente com o que na literatura de monitoramento participativo se aponta como os benefícios na adoção desse método (ver Quadro 6 e Quadro 7).

Durante esse período de desenvolvimento do Monitorando ficou claro para o CCM-MIT que era preciso desenvolver uma plataforma em que não só fosse criado um formulário, mas fosse também uma trajetória, que ajudasse as pessoas a definirem aquilo que queriam monitorar.

(...) Até então a criação de formulário era estilo Open Data Kit, que é muito mais imaginando que você chega na plataforma com uma ideia muito clara do que você ia fazer e como. E a plataforma não tem nada a ver, a plataforma está só para você poder

⁵⁴ A Rede de Cidades, nascida em julho de 2008, é composta por organizações apartidárias e inter-religiosas de diversos municípios do Brasil. Não tem dirigentes e sim encarregados para realizar atividades e articular tomadas de decisões, sempre em consenso com as organizações que a compõem. O objetivo dessa rede é o intercâmbio de informações e conhecimentos para promover trocas e fortalecimento de experiências locais, cujos valores estão articulados com a missão da Rede de “comprometer a sociedade e sucessivos governos com comportamentos éticos e com o desenvolvimento justo e sustentável de suas cidades” (REDE, 2015, p. 63). Uma grande diversidade de modelos de organização compõe a Rede de Cidades, havendo desde grupos não formalizados institucionalmente até observatórios bem consolidados, desde grupos que atuam de forma totalmente voluntária até outros com financiamento de empresas ou de pessoas que só estão no município durante o período do verão (REDE, 2015).

realizar uma coisa já pensada. Então para a gente ficou claro nesse primeiro ano, que a ideia era (...) ter uma plataforma que te leva em um trajeto. Então na fase inicial, antes de desenvolver o formulário, ia ser útil ter que botar algumas coisas, tipo: para quem você vai mostrar os dados, quem vai fazer a coleta. Tipo, forçar a pessoa a refletir sobre certas coisas antes da questão do formulário, e também pensando, talvez provocando ele a fazer alguma coisa com os dados depois. (REISER, 2018, informação verbal)

Isso porque o que se desenhava como objetivo central da plataforma era empoderar cidadãos para coletar informações e assim contribuir com a transparência e prestação de contas do governo. Ficou também claro que levar temas prontos de monitoramento, como as metas do plano de governo, seria pouco atrativo e mobilizador, precisando dar espaço para as pessoas escolherem aquilo que fosse mais relevante para seu contexto e seus objetivos (REISER, informação verbal).

Passado esse período, no evento da RNSP de lançamento da plataforma De Olho nas Metas foi feita também a divulgação da primeira versão do instrumental completo do Monitorando. Para Craveiro (informação verbal) esse é o momento que marca o início da fase I do Monitorando no Brasil; no entanto, para Reiser (informação verbal), também poderia ser considerado como fase I todo o processo de desenvolvimento antes desse lançamento, já desde 2014. A partir de março de 2015, uma sequência de oficinas foi realizada entre diversas organizações e comunidades, com o objetivo de disseminar e coletar comentários e sugestões de aprimoramento da plataforma. A fase I, teve como objetivo realizar a divulgação da ferramenta por meio de oficinas práticas visavam incentivar organizações sociais e comunidades a criar seus próprios monitoramentos locais para acompanhar e fiscalizar problemas de interesse público. Além disso, buscava-se documentar o processo de forma a coletar contribuições para desenvolvimento e melhoria tecnológica e metodológica da plataforma, trabalho realizado por equipe de pesquisadores do Colab-USP, com o objetivo de sistematizar aprendizados e produzir conhecimento sobre o processo de implementação (CRAVEIRO, informação verbal).

A metodologia foi apresentada em nove municípios do Brasil, além das subprefeituras no município de São Paulo em que a RNSP estava apresentando o De Olho nas Metas, para oferecer uma ferramenta aos conselheiros participativos de acompanhamento do plano de metas. Ao longo de 2015, foram nove municípios que receberam as oficinas do Monitorando, realizadas com diferentes perfis de públicos (REISER, 2015a; idem, 2015b; idem, 2015c; idem, 2015d; idem, 2015e; idem, 2015f):

- OSCs ligadas à Rede de Cidades, como o Movimento Nossa São Luís, Movimento Nossa BH, Movimento Nossa Betim, Instituto Ilhabela Sustentável, Instituto Nossa Ilhéus, Rede Nossa Belém, Observatório Social de Belém e Rede Internacional de Cidades Sustentáveis;
- Órgãos públicos e institucionalizados, como o Departamento de Resíduos Sólidos de Belém e Conselhos Participativos Municipais de São Paulo;
- OSCs com foco territorial, como Espaço Alana, Associação dos Moradores e Amigos de Moema, Núcleo de Mídias, Artes e Tecnologias de Paraty e Comunitas, ativadas a partir de outras parcerias do CCM-MIT que não a RNSP.

Foram mais de 20 campanhas registradas nesse período de formações, sendo que a maior parte delas resultaram das próprias oficinas de disseminação. Com isso, os resultados de implementação do Monitorando na fase I foram, em sua maioria experiências pontuais, circunscritas ao período do processo formativo (REISER, informação verbal).

Entre os temas abordados pelas campanhas foi possível identificar que houve grande diversidade de perspectivas, variando de acordo com o que os grupos que foram público alvo da formação consideraram prioritário e passível de monitoramento por meio dos instrumentos e métodos do Monitorando, a saber: acessibilidade, construção de escolas, verificação da merenda, ciclovias, mobilidade, transporte público, coleta e destino do lixo, manutenção de praças e parques públicos, saneamento e qualidade da água, acesso à Internet pública, limpeza de locais públicos, e ainda outros (REISER, 2015a; idem, 2015b; idem, 2015c; idem, 2015d; idem, 2015e; idem, 2015f). Entre essas campanhas é possível verificar que já foram conduzidos dois tipos de monitoramento a partir da plataforma: alguns com função reguladora e outros com função de avaliação de fenômenos (conforme mencionado na seção 4.1).

A ampliação no volume de experiências proporcionou novos aprendizados para as equipes do CCM-MIT, que se preocupavam em garantir que as oficinas e encontros de disseminação fossem capazes de mostrar que a solução tecnológica trazida pelo Monitorando seria um dos elementos que compunham um escopo maior de intervenção (REISER, informação verbal).

In the methodology through which we have been running Promise Tracker workshops and disseminating the tool, we have focused heavily on the idea of collecting actionable information. Beyond merely denouncing where problems are in the city or where infrastructure is lacking, how can we provide information that make these issues easier to address or remedy? (REISER, 2015f)

Um dos princípios destacados no processo formativo das oficinas, além de técnicas e passos para desenhar uma campanha, diz respeito à construção de sentido para o movimento

de monitoramento, trazendo a compreensão de que uma coleta de dados pode ser conduzida não como denúncia, mas como parceria para solucionar um problema público.

Though discussions about monitoring often focus on local governments' responsibilities and whether or not they are fulfilling them, we are looking in many ways with this project to develop a better sense of what our own responsibilities are as citizens and how in daily life we can do our part to ensure our cities are better places to live. Monitoring local infrastructure and services is one way to fulfill this role. It is also an opportunity to spark discussions on both sides of the divide about what more proactive and collaborative development could look like. (REISER, 2015f)

Dessa forma, na concepção do Monitorando, o empoderamento seria entendido não apenas a partir do estímulo a observar as ações do poder público, mas também do desenvolvimento de um senso de responsabilidade sobre a vida na cidade, que se daria por meio da articulação de cidadãos em iniciativas de coleta e utilização de dados.

Entre as diversas organizações alcançadas na fase I, algumas se identificaram mais com a plataforma, visualizando como esta poderia contribuir para os trabalhos que já desenvolviam em seus territórios.

Mas depois, saindo de São Paulo, onde eu acho que tem menos oportunidades, menos coisas acontecendo, e olhando para os tipos, grupos de trabalho, ou esses hubs de membros da Rede [de Cidades] foi muito mais interessante para eles, talvez muito mais fácil de integrar em processos de trabalhos existentes para eles. (REISER, 2018, informação verbal)

Finalizado o processo de oficinas, a equipe do CCM-MIT passou a se fazer novas perguntas, instigada pela curiosidade de saber o que aconteceria após a disseminação. Assim, ainda que o desenvolvimento e aprimoramento das ferramentas permanecesse continuamente, passou a fazer sentido iniciar uma nova fase do projeto, cujo foco não seria mais o desenvolvimento, mas a observação da apropriação da plataforma pelos grupos que a ela haviam sido apresentados (CRAVEIRO, informação verbal; REISER, informação verbal). Para Reiser (idem), a organização que conseguiu integrar melhor o Monitorando a suas atividades foi o Observatório Social do Brasil em Belém (OSB), que acabou promovendo diversas outras campanhas de forma totalmente autônoma, sem a facilitação externa da equipe do CCM-MIT.

A fase II, iniciada em maio de 2016, teve por objetivo acompanhar como o Monitorando vinha sendo utilizado e quais resultados poderiam ser observados nas campanhas realizadas após o ciclo de oficinas. Essa fase, que buscava registrar aprendizados para balizar decisões sobre o projeto, contou com a colaboração financeira e estratégica do Instituto Humanitas 360, que viabilizou a condução de uma investigação e se envolveu na realização de visitas aos territórios, encontros de trocas entre as organizações com campanhas ativas. Através dessa parceria foi possível a formalização da colaboração do Colab-USP na

documentação e produção de conhecimento do processo, sob liderança do CCM-MIT (REISER, informação verbal; CRAVEIRO, informação verbal).

O time esteve interessado em explorar se o uso da ferramenta afetou a concepção dos participantes sobre o uso de dados como um potencializador para a defesa de suas causas, se os grupos foram capazes de construir ou consolidar novos relacionamentos através do monitoramento, e se a coleta de dados impactou o senso de eficácia dos participantes como mobilizadores de suas causas (se passaram e se sentir mais capazes de alcançá-las). (MARTANO et al., 2017, p. 13)

Até junho de 2017, foram conduzidas atividades de acompanhamento e pesquisa sobre como vinham sendo conduzidas as campanhas então em atividade. O uso do Monitorando no período se mostrou frutífero no estado do Pará, tendo sido registradas iniciativas nos municípios de Santarém, Ponta de Pedras e Belém. Embora tivessem perfis distintos de implementação, as três campanhas giravam em torno de um mesmo problema: a disponibilidade e qualidade da merenda escolar. Além disso, contavam com a colaboração de um ator comum: o OSB (CRAVEIRO, informação verbal; MARTANO et al., 2017).

Nas visitas feitas aos territórios das campanhas, eram documentados os processos e métodos, bem como coletados *feedbacks* sobre os instrumentos, para melhor adequá-los às necessidades identificadas nos usos da plataforma. Foram produzidos e publicados dois materiais com as aprendizagens da fase II: o relatório “Monitorando a merenda no Pará: uma experiência de coleta de dados para ação cidadã” (COLAB-USP; CIVIC MEDIA, 2017), que contempla o estudo de caso das experiências de Santarém e Ponta de Pedras, uma vez que em Belém as primeiras atividades do projeto se iniciaram após a conclusão do trabalho de campo, conduzido entre agosto e novembro de 2016; o sumário executivo com uma síntese dos aprendizados das três experiências de monitoramento da merenda no Pará até fevereiro de 2017 (CIVIC MEDIA; H360; COLAB-USP, 2017). Foi a partir desse acompanhamento e do apoio à produção desses relatos que surgiram as perguntas que nortearam esta dissertação, identificando que a riqueza das experiências então em curso proporcionaria ainda muito espaço para compreender os usos da plataforma e identificar elementos dessas iniciativas que poderiam contribuir com o campo da participação e do controle social.

Atualmente, as experiências de uso do Monitorando estão disseminadas em outros Estados do Brasil, sendo muitas delas inspiradas e derivadas das iniciativas aqui analisadas. Ainda não existe uma documentação ou sistematização dessas experiências em curso.

A reconstrução da trajetória de desenvolvimento do Monitorando deixou claro que os processos de interação entre diferentes atores sociais foram relevantes para o desenvolvimento do aparato tecnológico e para a metodologia do Monitorando que hoje se apresenta ao público.

Interessante notar que, desde o início de seu desenvolvimento, a plataforma foi pensada não como um aparato tecnológico isolado de um contexto social, mas como um método cuja intencionalidade era promover interação de cidadãos entre si e com seus governos (CIVIC MEDIA, 2016).

More than a data collection platform, Promise Tracker is a civic process designed to gather groups of citizens to discuss critical issues in their neighborhoods and cities, gather actionable information to better understand those issues, and leverage collected information to advocate with local government and institutions for collaborative solutions. (CIVIC MEDIA, 2016, p. 1)

Esse escopo de estímulo às ações coletivas e criação de espaços de demandas reforça a relevância de se observar o Monitorando a partir da lógica das interfaces socioestatais e societais, conforme apresentado na seção 3.3 desta dissertação. E, conforme já sinalizado a partir da literatura de construção social da tecnologia, esses processos sociais devem ser considerados também na leitura da implementação das iniciativas aqui estudadas.

Vimos que o Monitorando foi pensado para ser multiplicado em diferentes contextos, propondo a construção colaborativa de ações de monitoramento de questões públicas. Concebido como uma plataforma livre e aberta, sua estrutura atual prevê que os usos da plataforma sejam flexibilizados para uma multiplicidade de temas e estratégias de construção de campanhas, podendo inclusive ser adotada em contextos não previstos, ou por públicos diversos daqueles considerados na metodologia. Assim, a seguir apresentamos em maiores detalhes as fases de implementação do Monitorando no Brasil, com foco nas campanhas de monitoramento da merenda conduzidas em Belém e Santarém.

5.3 MONITORANDO A CIDADE NO PARÁ

Conforme apresentado acima, o Estado do Pará se mostrou um espaço frutífero para a multiplicação de experiências de uso do Monitorando. Para Reiser (informação verbal), essa condição favorável só foi possível graças a um ator da sociedade civil: Ivan Costa, que além de fundador e presidente do Observatório Social de Belém (OSB) é também contador do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA).

Se não fosse o Ivan eu acho que não teria acontecido nada depois da fase um. [...] Eu acho que ele entendeu muito bem que talvez a ameaça do monitoramento era mais forte do que o monitoramento em si. Eu acho que ele entende isso, o potencial, e não necessariamente do resultado coletado, só tipo de poder dizer, “a gente vai monitorar”. (REISER, 2018, informação verbal)

Interessante observar que Ivan desempenha um papel duplo de atuação no controle social: às vezes representa a sociedade civil e às vezes o órgão de controle do Estado, contudo

é preciso ter clareza de que os conhecimentos e relacionamentos que acumulou por estar associado a esses dois setores podem se somar e abrir oportunidades de intersecção para sociedade e para Estado (COSTA, informação verbal).

O OSB é uma organização da sociedade civil de interesse público, fundada em 2010, que integra a Rede de Observatórios Sociais do Brasil, e cuja missão é “proporcionar à sociedade belenense oportunidades que promovam a coesão social, por meio da transparência na gestão dos recursos públicos” (OSB, 2017). Por trabalhar com ações ligadas a educação e engajamento da população, produção e divulgação de informações sobre aplicação dos recursos, qualidade dos serviços e comportamento de entidades e órgãos públicos, o Monitorando pareceu uma ferramenta relevante para dar suporte e agilidade a sua atuação (COSTA, informação verbal⁵⁵).

O Ministério Público é uma instituição pública criada para atuar na defesa de interesses sociais e da coletividade, garantia de direitos, fiscalização de leis, defesa do regime democrático, do patrimônio cultural, do meio ambiente, entre outros. É administrado como órgão independente aos poderes Judiciário, Executivo e Legislativo e não pertence ao Tribunal de Contas, tendo também seu orçamento próprio. (MPPA, 2017)

Considerando a trajetória do Monitorando, Reiser (informação verbal) localiza como um momento importante da fase I a oportunidade de apresentar a plataforma na Conferência Internacional de Cidades Sustentáveis, que ocorreu em Brasília, em abril de 2015. Foi na ocasião que João, um estatístico que trabalhava como voluntário do OSB e que construiu sua trajetória profissional sobre a condução e análise de pesquisas de campo, teve contato pela primeira vez com o método.

Então uma pessoa que trabalhava com formulário, coleta de informações, imediatamente, olha e fala: ‘eu estou fazendo um monte de trabalho digitando todos os formulários em papel, fazendo os relatórios, copiando os gráficos de um lugar para outro’ [...] Então ele reconheceu imediatamente, e estava até querendo usar para o seu trabalho. [...] Então eu acho que foi pelo João, e essa orientação dele, essa experiência dele, que ele ficou muito interessado em trazer para Belém, e eu acho que o Ivan sabe, junto com essa perspectiva do João, muito mais sobre o dado, como colocar o dado, como facilitar o processo de coletar dados, e o Ivan sempre pensando estratégias de como aproveitar e usar o dado para convencer ou pressionar, né. (REISER, 2018, informação verbal)

A partir desse primeiro contato em Brasília, em que foi feita uma breve conversa de apresentação da ferramenta, o interesse de João em levar o projeto para Belém ficou claro. Assim, foi viabilizada a primeira oficina em Belém, ainda em abril de 2015, para apresentar o Monitorando a partir da oficina completa e vivencial, com representantes de diversos grupos

⁵⁵ Entrevista concedida por COSTA, 2018.

sociais: o Ministério Público, a Secretaria do Meio Ambiente, o coletivo de transporte informal, a iniciativa de alcance comunitário da polícia militar, arquitetos e urbanistas, um estatístico e o líder de um coletivo de jovens da periferia da cidade, além do próprio OSB. As campanhas criadas durante a oficina focaram na manutenção de parques públicos da parte histórica do centro de Belém, uso dos parques públicos pelos cidadãos e paradas formais e informais de transporte. Como resultado dessa visita, o OSB se dispôs a apoiar o CCM-MIT a aprimorar o material das oficinas de multiplicação do Monitorando, sugerindo também a criação de campanhas exemplo, que pudessem ser usadas como referência para serem replicadas em outros lugares do Brasil (REISER, informação verbal; idem, 2015e).

O que eu achava legal do Monitorando é que ele não era uma ferramenta, o objetivo dele era estimular o engajamento. Isso a Emilie sempre colocou, né. [...] Aí a gente disse, “não, Emilie, a gente acredita nesse negócio”. Porque a gente acreditou que a tecnologia facilita muito o engajamento. E isso, aí eu faço uma observação, uma das coisas que a gente não avançava na época da Ver Belém era tecnologia [social], a gente não tinha método. Quando foi que a gente começou a avançar? Quando a gente conheceu o Observatório, que tinha método, ele dizia, “nós monitoramos a licitação”, e é assim, então havia uma tecnologia [social]. (COSTA, 2017, informação verbal)

A ferramenta foi bem recebida e suscitou tantas possibilidades na visão do OSB que uma segunda oficina, em agosto de 2015, foi realizada para inaugurar a primeira colaboração oficial entre um grupo da sociedade civil e o governo local para monitorar os problemas da cidade usando o Monitorando. Na ocasião o OSB se uniu ao Departamento de Resíduos Sólidos da Prefeitura de Belém para lançar uma campanha de monitoramento do desempenho da empresa contratada para o saneamento e remoção de resíduos da cidade, especificamente no mercado do Ver-O-Peso. A campanha contou com representantes das duas instituições e também com trabalhadores do próprio mercado e da empresa de saneamento (REISER, informação verbal; idem, 2015f).

In this particular case in Belém, monitoring seemed to provide an easy win-win for both government and citizens. A cleaner and more orderly market means a better experience for regular shoppers and merchants and a more positive portrait of the historic city for tourists. As private companies were being hired to provide these services, an exposé of sub-par performance would not be a direct attack on City Hall, but rather an additional resource to support the renegotiation and enforcement of contracts. (REISER, 2015f)

Essa campanha, que trouxe para um trabalho conjunto atores da sociedade civil e dos setores público e privado, para Reiser (2015f) significou um modelo de monitoramento que beneficiaria múltiplas partes, oferecendo uma referência de como a avaliação de questões públicas pode ser construída de forma não antagonista, mas sim construtiva. Interessante notar nesta campanha a presença de certas características comuns a processos de monitoramento participativo: ao contar com multiplicidade de públicos afetados pela questão monitorada desde

a etapa de planejamento, os diferentes atores puderam agregar suas perspectivas à definição de quais seriam os indicadores, os rumos da coleta e do uso dos resultados. Além disso, ao trazer os próprios responsáveis pelo contrato e pela realização do serviço, estabelecem uma dinâmica de autoavaliação, de compartilhamento aberto e imediato de resultados. Segundo a literatura, essas características podem trazer benefícios tais como identificação de gargalos na realização de atividades previstas, dando oportunidade de melhorar a eficácia e a eficiência das atividades, bem como levantar o que já vem sendo construído de positivo para influenciar formuladores de políticas similares.

Alinhados a essa visão dos benefícios do monitoramento, os desenvolvedores do Monitorando identificaram esse momento da segunda oficina em Belém como relevante para demonstrar o quanto a proposta de trabalhar em perspectivas cooperativas entre sociedade civil e poder público tinha elevado potencial de resultados positivos (REISER, 2015f).

In the end, the exercise of bringing all actors together (public, private and citizens) to agree on reasonable indicators and participate in the assessment proved to the participants on the local government side that this type of monitoring could benefit a range of other services and help City Hall stay in front of issues affecting the city that they may not have the man-power to actively assess. (REISER, 2015f)

Esse processo, não apenas apresentou possibilidades concretas de contribuição entre sociedade e Estado, ele também reforçou a percepção do CCM-MIT de que o OSB havia identificado o Monitorando como um elemento de apoio à sua prática, criando outras campanhas para além daquelas facilitadas pelo CCM-MIT (REISER, informação verbal).

Desse modo, mais campanhas foram criadas pelo OSB, em parceria com outros grupos e instituições, mantendo envolvimento quase contínuo com o Monitorando e atuando inclusive como promotor da metodologia em outros municípios além de Belém e com outras organizações sociais, bem como instituições de ensino e órgãos públicos. Dentre os temas que foram acompanhados pelo OSB e outros parceiros, a merenda escolar apareceu já em 2015, como um piloto realizado em uma escola de ensino fundamental do município de Belém – e ressalte-se que o tema foi solicitado pela própria comunidade escolar (COSTA, informação verbal).

Aí nessa segunda vez que a Emilie veio, ela foi a uma escola, a gente quis trabalhar com educação. A ideia era trabalhar com obras. Só que é supercomplexo você trabalhar com obra em uma ferramenta, porque você tem que conhecer a obra, você tem que conhecer o problema. Aí a gente pegou e disse, “não, então...”, aí o pessoal [...] da própria escola disse, “olha, vocês querem ajudar a gente?”, obra não dá, mas a merenda, como é que a gente pode fazer? Aí eu tive um estalo né, “pô, é mesmo, cara”, aí o João também, a mesma coisa. “Olha João, a gente pode fazer o seguinte, tu imaginas, todo dia documentando a merenda? Isso é fácil, é uma foto da merenda, e pá”, aí o João fez o primeiro. (COSTA, 2017, informação verbal)

Esse ambiente favorável para o uso da plataforma no monitoramento de diversas questões públicas foi o que desencadeou a fase II e distinguiu o OSB como parceiro central de disseminação da plataforma, seja porque criava seus próprios projetos de monitoramento ou porque apresentava as ferramentas para outras instituições (REISER, informação verbal).

Monitorar o tema da merenda não era uma ideia exclusiva do OSB, posto haver órgãos de controle atentos à necessidade de gerenciar sua distribuição, manutenção, qualidade e outros aspectos que identifiquem se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) está sendo corretamente implementado (DIAS e DE PAULA, informação verbal⁵⁶; COSTA, informação verbal). No mais, alguns estudantes e profissionais da educação⁵⁷ já apresentavam queixas a respeito da condição da merenda em suas escolas (FREIRE et al., informação verbal⁵⁸). A campanha piloto foi apresentada a organizações e pessoas da rede de contatos de Ivan, com o objetivo de demonstrar como o Monitorando funcionava e incentivar o seu uso. Mas foi em 2016 que a iniciativa, batizada de “Égua da Merenda, João!”, ganhou proporções maiores como campanha de monitoramento, ao chegar em outros municípios do Pará, como Santarém e Ponta de Pedras, além de mudar o seu escopo em Belém. O nome buscava cumprir uma dupla função: por um lado, homenagear João, o voluntário pesquisador do OSB que articulou a ida do Monitorando para Belém em 2015, e foi assassinado em fevereiro de 2016; por outro lado, trazer atenção da população em uma linguagem própria da região⁵⁹ (MARTANO et al., 2017; COSTA, informação verbal).

5.4 ÉGUA DA MERENDA, JOÃO!

A seguir apresentamos a “Égua da Merenda, João!” a partir das duas experiências de maior duração e alcance: Santarém e Belém. Para detalhá-las e encontrar suas semelhanças e suas diferenças, buscamos reconstruir sua trajetória e localizar: (a) quais foram os atores das campanhas e em que passo do método do Monitorando estiveram envolvidos; (b) quais os papéis cada um dos atores exerceu dentro das campanhas; (c) quais foram as relações estabelecidas entre os diferentes atores e quais as suas características.

⁵⁶ Entrevista concedida por Dias e De Paula (2017).

⁵⁷ Utilizamos a expressão profissionais da educação como uma forma resumida para se referir ao conjunto de pessoas que trabalham no espaço escolar: professores, diretores, coordenadores, serventes, merendeiras, agentes de segurança e portaria, monitores, bibliotecários, assistentes etc.

⁵⁸ Entrevista concedida por Freire, Santos et al. (2018).

⁵⁹ O termo “égua” é uma interjeição, utilizada em algumas regiões do Brasil e é muito presente no registro popular do Pará para designar uma multiplicidade de sentimentos, tais como surpresa, felicidade, dúvida etc.

As categorias, listadas abaixo, foram criadas a partir da triangulação das entrevistas concedidas por atores dos municípios de Santarém e Belém, que trouxeram relatos da prática da campanha e suas perspectivas sobre os diferentes tipos de atividades exercidas.

Quadro 12 - Quadro de papéis exercidos no uso do Monitorando

Papel na campanha	Atividades exercidas	Passos do Monitorando	Etapa de monitoramento participativo
Idealizador	Concebe a proposta inicial da campanha, propõe seus objetivos.	Definir campanha	Planejamento
Coordenador	Define as estratégias da campanha, acompanha o processo de implantação e dá encaminhamento a partir do monitoramento.	Definir campanha; Criar formulário; Preparar página da campanha; Visualizar dados	Planejamento; Coleta de dados; Análise de informação; Uso e divulgação de informações
Mobilizador	Divulga a campanha a ativas pessoas para que o monitoramento ocorra.	Testar formulário	Coleta de dados
Coletor	Realiza os registros a partir do aplicativo do Monitorando.	Coletar dados	Coleta de dados
Receptor dos dados	Recebe os dados registrados por coletores diretamente no website do Monitorando.	Visualizar dados	Análise de informação
Analista	Elabora reflexões a partir dos dados coletados e produz informações para uso dos resultados.	Visualizar dados	Análise de informação
Destinatário da informação	Recebe as informações finais da campanha	Visualizar dados	Uso e divulgação de informações

Fonte: Elaboração própria (2018)

A partir desses papéis exercidos no uso do Monitorando, identificamos em cada uma das experiências quais foram os atores que os exerceram. Para tal identificação, sistematizamos o processo das campanhas no quadro de princípios e variáveis para caracterização de iniciativas de monitoramento e avaliação participativos (Quadro 8). Em seguida, identificamos quais foram as relações estabelecidas entre os diferentes atores, considerando se são representativos da sociedade (que engloba cidadãos ou sociedade civil) ou Estado (que abarca instituições estatais ou órgãos de controle e agências reguladoras), para demonstrar quais foram as interfaces ativadas no desenvolvimento dessas campanhas de monitoramento.

5.4.1 A experiência de Santarém (PA)

O OSB foi a Santarém em 2011, com o objetivo de apoiar a fundação de um Observatório Social local. Nessa trajetória, seus representantes tomaram conhecimento do trabalho de educação fiscal⁶⁰ desenvolvido pelo Projeto SOL (SOL), uma associação da sociedade civil, fundada em 2001, pela professora Eliana Mara, que leciona matemática na educação básica. O objetivo do trabalho é desenvolver uma educação cidadã, principalmente entre jovens estudantes, por meio de diversas frentes de atuação: diversos trabalhos voluntários, alguns deles junto à comunidade carvoeira do município; peças de teatro que discutem temas de cidadania; constituição de Prefeitura Mirim; planejamento e instalação de placas de energia solar; e rodas de conversa sobre temas de cidadania (COSTA, informação verbal; MARA, informação verbal⁶¹).

A Prefeitura Mirim foi originalmente pensada como uma iniciativa desenvolvida com uma turma em que Eliana lecionava, mas que acabou ganhando visibilidade em toda a escola e acabou envolvendo outros estudantes nas eleições de prefeito e vereadores mirins. O destaque do projeto aumentou quando um vereador permitiu que a posse da Prefeitura Mirim ocorresse na Câmara, atraindo cobertura de mídia e a atenção do próprio legislativo. Entre as atividades desenvolvidas pela Prefeitura Mirim, os jovens passavam por dinâmicas formativas relacionadas a administração pública, tributação, atribuições dos três poderes e outros conteúdos que proporcionavam um exercício prático para a cidadania (MARA, informação verbal).

Em 2015, o trabalho da Prefeitura Mirim desencadeou um processo maior de atuação política dos estudantes. Eles estavam muito incomodados com problemas de natureza variada em sua escola e, em diálogo com jovens de outras escolas, notaram que estes manifestavam igualmente suas insatisfações e dificuldades diante das mesmas deficiências.

⁶⁰ A peça de teatro que tratava sobre o tema de educação fiscal chegou a ganhar o Prêmio Nacional de Educação Fiscal de 2014.

⁶¹ Entrevista concedida por Mara (2017).

Fotografia 1 - Estudantes mostrando problemas de estrutura da Escola Dom Tiago Ryan

Fonte: Autoria própria (2017)

Em outubro de 2015, graças a uma articulação entre estudantes de 12 escolas públicas de ensino fundamental e médio de Santarém, com apoio de professores e gestores, houve uma marcha até o MPPA. Isso abriu um canal de diálogo para que os estudantes pudessem levar suas demandas coletivas sobre questões escolares (MARA, informação verbal; FREIRE et al., informação verbal⁶²; MARTANO et al., 2017).

[...] a gente tinha tentado fazer com que a promotora na época nos atendesse, né, para falar sobre a demandas das escolas e tal. Só que o Ministério Público não nos autorizou. Nesse mesmo dia estava acontecendo uma audiência pública sobre um outro assunto lá, e aí a gente chegou na hora, estava tendo na porta do Ministério Público batendo panela, e é o tempo que ia atender a gente, enquanto ela não atender, a gente não saía de lá. Aí ela disse que ia atender a gente em um outro dia, e a partir de então a gente começou as discussões por tema. (FREIRE et al., informação verbal)

O combinado entre o MPPA e o MPEPEP foi que estudantes produziram um dossiê das escolas, apontando os temas prioritários. E assim nasceu o Movimento Pacto Estudantil pela Educação no Pará (MPEPEP)⁶³, para buscar soluções às questões que afetavam a todas as escolas. Nem todos os jovens do movimento faziam ou passaram a fazer parte do SOL, mas muitos dos estudantes que participavam do SOL aderiram ao MPEPEP, e agregavam ao coletivo seus conhecimentos de administração pública, política e cidadania adquiridos por meio do

⁶² Entrevista concedida por Freire, Santos, et al. (2017).

⁶³ O nome do movimento pretende fazer uma ironia em relação ao Pacto pela Educação no Pará, iniciativa liderada pelo Governo do Estado do Pará, que procura integrar governo, sociedade civil, iniciativa privada e organismos internacionais em busca da melhoria do IDEB no Estado, mas que é alvo de controvérsias e oposições (MARA, informação verbal; FREIRE et al., informação verbal).

projeto. As articulações se davam por meio de grupos em aplicativos de mensagens instantâneas, em que ocorriam deliberações sobre os próximos passos do movimento.

O documento entregue ao MPPA apresentou cerca de doze temas, muitos deles ligados a infraestrutura, outros de dimensão relacional. A promotora pediu que os estudantes ajudassem a aprofundar melhor cada uma das questões listadas no primeiro dossiê para ajudar o MPPA a encaminhar as demandas para solução. A primeira ação dos estudantes foi levar os resultados de uma pesquisa de opinião sobre o problema da segurança nas escolas, em reunião com a promotora, Polícia Militar, Polícia Civil, Conselho Tutelar e outros grupos (MARA, informação verbal; FREIRE et al., informação verbal). Ficou claro que a relação estabelecida entre MPEPEP e MPPA, que se iniciou sob a forma de pressão, passou a ser colaborativa, na medida em que foi atribuído ao MPEPEP uma função informativa sobre a situação das escolas.

Fotografia 2 - Sala de depósito da Escola Dom Tiago Ryan

Fonte: Autoria própria (2017)

Em meio a esse contexto, em fevereiro de 2016, o OSB apresentou ao SOL o Monitorando, usando como exemplo a campanha piloto feita em uma escola de Belém para monitoramento da merenda escolar, mas vendo em Santarém e no movimento um ambiente propício para levar o método como facilitador (COSTA, informação verbal).

Foi aí que eu vi o caso da Eliana [professora fundadora do SOL] lá, que eles tinham uma série de problemas, e tinha aquela dificuldade, eles tinham muito movimento, é desgastante, tu vais verificar lá, pelo menos eu sinto, tenho essa percepção que eles têm um custo muito alto de mobilização lá, porque eles vão criando os métodos dele, é o movimento coletivo, é trabalhoso, eles são muito engajados. [...] E aí quando a gente viu a tecnologia, e a tecnologia digital muito ligada ao jovem, foi aí que a gente propôs o primeiro monitoramento da merenda, começar por lá. (COSTA, 2017, informação verbal)

A trajetória da “Égua da Merenda, João!” em Santarém, então, se construiu a partir de um ambiente que já se mostrava propício para fazer com que a voz dos estudantes, representados pelo MPEPEP, fosse levada para apoiar a atividade regulatória do MPPA.

O processo da campanha está detalhado a seguir, de acordo com as quatro etapas de um monitoramento participativo.

5.4.1.1 Planejamento da campanha

A questão da merenda segundo Freire et al. (informação verbal), era uma das temáticas listadas no dossiê, mas não era das prioritárias. Estudantes do SOL levaram então a proposta de trabalho ao MPEPEP, que passou a discutir a questão da merenda e decidiu que o Monitorando seria utilizado para acompanhamento da questão. Os objetivos que o movimento definiu para a campanha eram ao mesmo tempo pressionar por soluções à falta ou má qualidade da merenda, trazer visibilidade para o tema entre os próprios estudantes e suas famílias, discutir o atendimento de direitos por parte do Estado (FREIRE et al., informação verbal).

[...] não só mostramos o que estava acontecendo, eu já acho que mostrar também para o aluno da escola em si que poderia melhorar aquilo, porque é um direito [...] e com base nisso, trabalhar essas demandas, porque isso é um direito do aluno, é um direito do profissional. E se ele não toma isso para si, ele vai se desvalorizando cada vez mais. (FREIRE et al., informação verbal)

Quem criou a campanha “Égua da Merenda, João” na plataforma foi o OSB em conjunto com um vereador mirim do SOL, desenvolvendo a página da campanha⁶⁴ (MARA, informação verbal; FREIRE et al., informação verbal; MARTANO et al., 2017).

Assim, do ponto de vista metodológico, a etapa de planejamento da campanha envolveu diretamente uma pequena quantidade de pessoas, mas que buscaram validação de suas propostas em consultas a mais pessoas, sendo todas elas atores da sociedade civil (pertencentes a organizações ou grupos).

O que se desenhou como equipe responsável pela campanha foi: o MPEPEP, apoiado pelo SOL, seria o coordenador das atividades; por sua vez, o SOL era apoiado pelo OSB; este propunha estratégias de ação e de diálogo com o MPPA; e ao mesmo tempo dialogava com a promotora (a qual Ivan conhecia por conta de sua atuação no MPPA) para que estivesse em diálogo com o MPEPEP (COSTA, informação verbal; MARA, informação verbal).

⁶⁴ Disponível em: <https://monitor.promisetracker.org/campaigns/420/share>

5.4.1.2 Coleta da campanha

O questionário foi elaborado pelo OSB, com base em um diálogo com o MPEPEP e na experiência do piloto. Representantes do SOL, apoiados pela professora Eliana, promoveram diversas formações com os estudantes, visando prepará-los para compreender tanto as questões relacionadas à merenda – por exemplo, que a administração da merenda em todas as escolas, municipais ou estaduais, é feita pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED) – como o processo de monitoramento em si – qual a periodicidade, quais seriam os responsáveis pela coleta, como deveriam ser tiradas fotografias e respondidas as perguntas (MARA, informação verbal; FREIRE et al., informação verbal; MARTANO et al., 2017).

Conforme já mencionado, embora o desenho do questionário seja, no monitoramento participativo, uma subetapa de coleta de dados, nos usos do monitorando ela é mais próxima da etapa de planejamento. Nota-se que as atividades interpretadas como aquelas que podem exigir conhecimento técnico, como a construção de perguntas de questionário, acabam envolvendo menos pessoas na hora da tomada de decisão. Embora poucas pessoas tenham sido envolvidas no processo decisório do conteúdo, outros atores dos mesmos grupos foram consultados. É possível, então, que a escolha de personagens que façam boa representação dos grupos envolvidos seja importante para que a campanha caminhe para as etapas seguintes.

Em junho de 2016 iniciou-se a coleta de dados, realizada por estudantes das escolas representadas no MPEPEP, que aderiram voluntariamente por já serem lideranças do movimento ou por terem identificado na campanha uma forma de ajudar sua escola. A proposta inicial estabelecia que fossem feitos registros diários daquilo que era servido na merenda, a partir do formulário que solicitava resposta a algumas perguntas e registro fotográfico do alimento (ESTUDANTES, 2017d, informação verbal; ESTUDANTE e PROFESSORA, 2017; informação verbal).

Para que os estudantes se mantivessem ativos no monitoramento, uma mobilização era feita pelas lideranças do MPEPEP presentes nas escolas. Estas, que muitas vezes também atuavam como coletoras, buscavam lembrar a seus colegas sobre a atividade, para que os registros fossem feitos pelo aplicativo. Contudo, a coleta não se manteve tão constante quanto o idealizado, havendo registros em intervalos maiores, ou ainda escolas que deixaram de fazer o monitoramento após transcorrido algum tempo de campanha (ESTUDANTES, 2017d, informação verbal; ESTUDANTE e PROFESSORA, 2017; informação verbal, FREIRE et al., informação verbal).

Fotografia 3 - Convocação de estudantes para participação na formação do Monitorando a Cidade, afixado na secretaria da Escola Dom Tiago Ryan

Fonte: Autoria própria (2017)

No início a coleta foi difícil, uma vez que os estudantes responsáveis encontravam resistência de diversos profissionais da educação. As merendeiras relatam que a princípio se sentiam avaliadas, então não queriam que as fotos fossem tiradas ou faziam pratos mais caprichados para o registro. O mesmo sentimento preocupou alguns gestores, que no início tinham receio de serem responsabilizados pelos problemas com a merenda. Em algumas unidades essa relação não melhorou e, com a falta de apoio e ambiente favorável no espaço escolar, os registros deixaram de ser feitos. Em outras escolas, no entanto, o diálogo entre MPEPEP e equipes das escolas, reforçado por algumas mudanças percebidas no fornecimento de alimentos (rapidamente tornou-se mais regular e após algum tempo foi oferecida uma formação para as merendeiras), trouxe um novo entendimento sobre a campanha, fazendo com que a relação passasse a ser colaborativa (ESTUDANTES, 2017d, informação verbal; ESTUDANTE e PROFESSORA, 2017; informação verbal, FREIRE et al., informação verbal; GESTOR, 2017d, informação verbal; GESTOR, 2017e, informação verbal; MERENDEIRAS, 2017d, informação verbal; MERENDEIRAS, 2017e, informação verbal)

Em mais de uma situação houve cobertura de mídia sobre o trabalho realizado⁶⁵, dando visibilidade ao fato de que havia um aplicativo desenvolvido pelo CCM-MIT sendo utilizado para monitorar a merenda.

⁶⁵ Uma cobertura que foi importante para dar visibilidade ao trabalho foi feita pelo Portal G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia/aplicativo-ajuda-no-controle-e-monitoramento-da-merenda-em-escolas-publicas-de-santarem.ghtml>

Porque a tecnologia digital [...] atrai muito a atenção das pessoas sempre, porque como ela é um processo contínuo, então as pessoas querem sempre saber as novidades, então elas estão sempre abertas a isso. E essa tecnologia quando se falou, eles não falaram do monitoramento da merenda, eles falaram de um aplicativo para monitorar a merenda. O que chamou a atenção era o aplicativo, não era o processo de monitoramento da merenda, eles podiam estar fazendo com um caderno, mas o diferencial era que era um aplicativo, então esse elemento tecnológico chama muito a atenção. (COSTA, 2017, informação verbal)

Essa ativação da mídia era, na maior parte das vezes, feita pelo próprio SOL ou MPEPEP. Mas houve outras situações, como uma escola que recebeu a visita do MPPA, acompanhado pela mídia, como forma de apoiar o trabalho dos estudantes. Durante o processo de monitoramento houve visitas do CCM-MIT e do Colab-USP para troca de aprendizados e demandas técnicas, com intuito de aprimoramento da campanha e do próprio Monitorando, o que atraiu mais uma vez o interesse midiático. (FREIRE et al., informação verbal; MARTANO et al., 2017).

5.4.1.3 Análise de dados

Embora nas entrevistas conduzidas haja pouca menção a um processo de interpretação dos dados coletados, é possível identificar que o MPEPEP era o responsável por realizar uma leitura dos resultados para então apresentar ao MPPA o dossiê, eventualmente separando os dados por escolas. Ou seja, o mesmo trabalho que o movimento conduzia antes da chegada do Monitorando já era feito, porém passou a ser simplificado pela facilidade e agilidade da tecnologia digital. O que antes era feito em questionários impressos e pranchetas, passou para o aplicativo (FREIRE et al., informação verbal).

5.4.1.4 Uso e divulgação da informação

Notou-se é que ainda durante o processo de coleta, o MPEPEP sentia a necessidade de mostrar o que estava sendo avaliado, para dar visibilidade ao processo e aos problemas de falta de merenda ou da baixa qualidade do que era servido. Por essa razão, foi feita uma apresentação pública das fotos tiradas pelos estudantes, bem como eram frequentemente postadas as imagens em páginas de redes sociais do MPEPEP (FREIRE et al., informação verbal). Assim, a necessidade de uso das imagens era imediata e adaptada a contextos em que o formato oferecido pela plataforma não dava conta de atender.

Vimos que o Monitorando produz um relatório automático, que sintetiza os registros feitos, de modo que possam ser interpretados e apresentados a quem for o destinatário

da campanha. Porém, o uso da informação coletada se mostrou múltiplo, considerando que o MPEPEP tinha diferentes objetivos com a campanha. Ao anexar o relatório gerado pela plataforma para compor o dossiê entregue ao MPPA, buscavam pressionar por soluções para a falta ou má qualidade da merenda. Por outro lado, as coberturas de mídia, feitas antes mesmo de haver resultados da coleta, produziam efeitos de pressão (até mais rápidos) e ao mesmo tempo traziam a almejada visibilidade para o tema da merenda entre estudantes e suas famílias. Já o objetivo de discutir o atendimento de direitos, por meio da merenda, não foi buscado por meio do uso das informações sistematizadas pela plataforma, mas sim a partir das formações feitas pelo SOL, bem como pela percepção que os estudantes relatavam durante o processo (FREIRE et al., informação verbal; MARA, informação verbal).

5.4.1.5 Alcances da campanha e função do Monitorando

Foi possível identificar diferentes camadas de resultados da campanha, ainda que não fosse objetivo desta pesquisa mensurar o impacto da experiência. Levando-se em conta que uma das metas da campanha era exercer pressão sobre o governo para solucionar a questão da merenda, podemos identificar algumas ações que demonstram influência da campanha sobre o Estado: a SEMED promoveu uma atividade de degustação da merenda; a Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) promoveu uma capacitação das merendeiras; representantes do MPEPEP foram chamados para acompanhar o processo de licitação dos mantimentos no município (FREIRE et al., informação verbal; MARTANO et al., 2017).

Se considerado o objetivo de promover debate sobre direitos e sobre o problema da merenda nas escolas, não foram entrevistadas pessoas que não estiveram envolvidas direta ou indiretamente na campanha, de modo que não é possível afirmar se a opinião pública foi influenciada pela “Égua da Merenda, João!”. Contudo, entre membros do SOL e do MPEPEP é mencionada a ampliação de conhecimentos sobre o tema, incluindo a conscientização de que a alimentação escolar é um direito garantido por lei (MARA, informação verbal; FREIRE et al., informação verbal; ESTUDANTES, 2017d, informação verbal; ESTUDANTE e PROFESSORA, 2017; informação verbal). Assim, uma dimensão pedagógica do uso do Monitorando é identificada.

E os relatos de todos os atores participantes da campanha confirmam que a falta de merenda diminuiu, e que a formação das merendeiras surtiu efeito sobre a qualidade dos alimentos servidos. Mas Freire et al (informação verbal) ressaltam que ainda há muito o que avançar para que a situação seja ideal. Ainda não é possível seguir o cardápio recomendado

pela secretaria, uma vez que os ingredientes são entregues de forma desordenada, sem respeitar o calendário e muitas vezes faltam temperos para o preparo adequado dos alimentos. Além disso, em muitas escolas faltam profissionais qualificados para a função, de modo que muitas vezes a merenda é preparada por serventes (GESTOR, 2017d, informação verbal; GESTOR, 2017e, informação verbal; MERENDEIRAS, 2017d, informação verbal; MERENDEIRAS, 2017e, informação verbal)

É importante considerar que além de tais resultados, é possível identificar contribuições ou situações não previstas nos objetivos da campanha. Ao oferecer provas fotográficas e registros de testemunhas, o problema da merenda se tornou mais concreto para o MPPA, que acabou identificando no Monitorando uma ferramenta interessante para observar a mesma pauta em outros municípios⁶⁶. Outro ponto é que o MPPA passou a convidar um grupo de estudantes que integram o Fórum Estudantil de Santarém (não vinculado ao SOL nem ao MPEPEP) a opinarem sobre a merenda, havendo espaço para participação do MPEPEP.

Importante também notar que esses resultados nem sempre foram gerados a partir do uso dos dados coletados ou do relatório gerado pela plataforma.

E o que é legal é o seguinte, só a eminência, só o uso do aplicativo... [...] só o fato de você estar dizendo que estava monitorando já gerou toda uma transformação, entendeu? A gente não monitorou efetivamente todos os dias, mas o fato de dizer que nós estávamos monitorando, o fato de monitorar pontualmente já mudou, aí gerou todos aqueles resultados. [...] Porque quando a imprensa deu a divulgação, aí a prefeitura se viu na situação, assim, “ó, estão monitorando a gente, essa galera ganhou visibilidade, a gente tem que dialogar”, entendeu? (COSTA, 2017, informação verbal)

Assim, o que se nota é que a função do monitoramento participativo, nesse contexto, é pouco vinculada ao que se gera de informação, sendo a ativação de determinados atores, como mídia e MPPA, mais decisiva para chegar mais perto de alcançar objetivos.

⁶⁶ Assim se dá o início da campanha em Ponta de Pedras. O estudo de caso da fase II, conduzido por Martano et al (2017), documentou o uso do Monitorando em Ponta de Pedras. A questão da alimentação escolar já era motivo de preocupação do MPPA no município e desde 2015 vinha fazendo recomendações às gestões estadual e municipal. Contudo, a dificuldade de agenda do promotor fazia com que a fiscalização nas escolas não ocorresse com muita frequência e, além disso, a visita do promotor, normalmente agendada, acabava provocando uma alteração pontual na qualidade dos alimentos oferecidos. Nesse contexto, Ivan Costa, levou a proposta de utilização do Monitorando diretamente para seus pares no MPPA para permitir a documentação visual e periódica da qualidade da merenda, a partir de quem já está diariamente nas escolas: os estudantes. Assim, em agosto de 2016 o MPPA fez uma oficina com estudantes, representantes de classe de três escolas, abordando a legislação para provimento da merenda e o como conduzir os registros no Monitorando, a partir da campanha criada pelo próprio OSB, com perguntas do formulário quase iguais às de Santarém. Para manter o diálogo do MPPA com os estudantes, foi criado um grupo em aplicativo de mensagens instantâneas. E o processo todo foi acompanhado por uma comissão composta por gestores, professores, coordenadores pedagógicos, estudantes e membros do MPPA. O volume de registros na campanha não foi muito grande e os estudantes justificaram que não se sentiram motivados por não terem sido observadas alterações significativas na merenda durante o período. Em pouco tempo, a campanha se desmobilizou e não foram mais feitos registros na plataforma (MARTANO et al., 2017).

E o Monitorando é interpretado como um facilitador desse processo, tanto por suas funções de agilização da coleta e organização de dados que seriam entregues a órgãos responsáveis, quanto, principalmente, por ajudar a dar visibilidade ao movimento pelo valor conferido à tecnologia no imaginário popular.

5.4.1.6 Identificação de atores e papéis-chave

Para compreender os processos pelos quais atores e papéis-chave percorreram para buscar alcançar seus objetivos, procuramos identificar quem foram os participantes dessa experiência de uso do Monitorando e que papéis ocuparam na implementação.

Em primeiro lugar é preciso considerar quais são os atores envolvidos na campanha de monitoramento da merenda em Santarém, para refletir em seguida sobre as interações estabelecidas entre eles.

Quadro 13 – Atores envolvidos na “Égua da Merenda, João!” em Santarém

Sociedade	Sociedade civil	OSB
		SOL
		MPEPEP
		Mídia
	Cidadãos	Estudantes
Estado	Instituições estatais	Escolas
		SEMED
	Órgãos de controle	CGU

Fonte: Elaboração própria (2018)

Cada um dos atores listados esteve envolvido na campanha de modo diferente, exercendo funções específicas para que os objetivos fossem alcançados. Desde o momento de definição da campanha (ou planejamento), até a visualização dos dados (ou uso e divulgação de informações), os atores acima listados desempenhavam os seguintes papéis:

Quadro 14 - Quadro de papéis exercidos na “Égua da Merenda, João!” em Santarém

Papel na campanha	Atores de Santarém	Segmento representado
Idealizador	OSB	Sociedade civil
	SOL	Sociedade civil
Coordenador	SOL	Sociedade civil
	MPEPEP	Sociedade civil
Mobilizador	SOL	Sociedade civil
	MPEPEP	Sociedade civil
	Mídia	Sociedade civil
Coletor	MPEPEP	Sociedade civil

Papel na campanha	Atores de Santarém	Segmento representado
	Estudantes	Sociedade
	Escolas (apoio)	Estado
Receptor dos dados	SOL	Sociedade civil
	MPEPEP	Sociedade civil
Analista	SOL	Sociedade civil
	MPEPEP	Sociedade civil
Destinatário da informação	MPPA(direto)	Agência reguladora ou órgão de controle
	SEMED (indireto)	Estado

Fonte: Elaboração própria (2018)

Verifica-se que os atores-chave para a realização da campanha são SOL e MPEPEP, sendo que o primeiro é um fortalecedor do segundo, que aparece como protagonista do processo nas falas de todos os entrevistados, inclusive os próprios representantes do SOL. Além de desempenharem o papel de coordenação da campanha, são também mobilizadores, coletores, receptores e analistas, não sendo apenas os destinatários da informação coletada. Assim, a “Égua da Merenda, João!” em Santarém tem a sociedade civil como protagonista do monitoramento da alimentação escolar.

Mas, ainda que o Quadro 14 revele a predominância da atuação da dupla SOL e MPEPEP na realização da campanha, esta só pode ter o alcance descrito anteriormente devido às relações construídas, que apresentamos em seguida.

5.4.1.7 As interfaces da campanha

Para identificar e qualificar as interfaces estabelecidas, procuramos observar quais foram o bem básico de troca (informação, poder ou bens e serviços), a lógica de ação dos atores (fazer saber, fazer fazer ou fazer ter) e a gramática relacional (quem informa, mandata ou provê quem) proporcionadas pela iniciativa, conforme definição de Isunza Vera e Gurza Lavalles (2012), apresentada no Quadro 4.

Antes, apresentamos o mapa das relações entre cada um dos atores envolvidos na campanha de monitoramento da merenda em Santarém, onde procuramos indicar o sentido em que essas se dão (quem ativa ou entrega para quem) e qual a qualidade dessa interação (se cooperativa, denunciata ou mista).

Quadro 15 - Mapa das relações da “Égua da Merenda, João!” em Santarém

Fonte: Elaboração própria (2018)

Em resumo, o processo da campanha se deu a partir das seguintes relações: [1] OSB mostrou Monitorando a SOL; [2] SOL validou ideia com MPEPEP e programa campanha; [3] OSB ajudou na interlocução com MPPA para potencializar projeto; [4] MPEPEP, assessorado pelo SOL fez treinamento dos estudantes sobre tema da merenda e para coleta de dados; [5] estudantes fizeram coleta, buscando ajuda da escola (via merendeiras, gestores e professores), que no início foram resistentes, mas depois entenderam a relevância do projeto para a escola; [6] MPEPEP e SOL chamaram mídia para divulgar campanha e resultados, o que trouxe visibilidade para projeto e ajudou a pressionar por soluções; [7] MPEPEP entregou dossiê com dados do monitoramento da merenda para MPPA, em uma relação de colaboração; [8] MPPA cobrou ações da SEMED para melhoria da merenda; [9] Seria esperado que SEMED levasse ações de melhoria às escolas (como a formação já realizada com as merendeiras e mais); e [10] por consequência as escolas ofereceriam uma merenda de melhor qualidade aos estudantes.

Assim, as relações ativadas pelo processo da campanha que foram estabelecidas entre sociedade e Estado estão identificadas no mapa como [3], [5] e [7]. As demais são estabelecidas entre atores da sociedade (instituições ou indivíduos) ou entre atores do Estado (agente ou órgão de controle). Abaixo sintetizamos como se dão essas interfaces socioestatais ativadas no processo da campanha.

Quadro 16 - Relações sociedade e Estado da "Égua da Merenda, João!" em Santarém

Identificação da Relação	Bem básico de troca	Lógica de ação	Gramática relacional
[3] OSB → MPPA	Informação	Fazer saber	S → E

			Sociedade negocia com o Estado (órgão de controle) a atenção a um mecanismo de informação.
[5] Estudantes ↔ Escolas	Informação	Fazer saber	S ↔ E Sociedade e Estado se informam mutuamente, já que estudantes dependem da escola (merendeiras) para registrar merenda disponível, e estudantes opinam sobre o cardápio.
[7] SOL+MPEPEP → MPPA	Informação	Fazer saber	S → E Sociedade informa o Estado (órgão de controle) sobre a qualidade da merenda a partir dos dados coletados.

Fonte: Elaboração própria (2018)

Interessante observar que as relações mapeadas, embora estejam mediadas pelo uso do Monitorando, não nascem a partir de seu método, dado que já estavam estabelecidas anteriormente à campanha; porém, a forma como algumas dessas relações se dão pode ter mudado ao se trazer o método da plataforma. Esse é o caso da relação entre estudantes e escolas, que em muitos casos não dialogavam sobre a questão da merenda, e passaram a se informar mutuamente sobre o problema. Outro exemplo é que, ainda que o acordo entre MPEPEP e MPPA tenha sido estabelecido após a marcha e antes da chegada do Monitorado, após o início da campanha uma relação informativa mais objetiva foi desenhada, funcionando praticamente como um canal aberto de consulta aos estudantes, que são os que coletam os dados no dia a dia das escolas.

O quadro de interfaces socioestatais da campanha de Santarém permite observar que não há relações mútuas entre sociedade e Estado fora do espaço escolar [5]. As gramáticas relacionais identificadas fora desse ambiente são sempre baseadas na troca de informação, que em sua maioria se dá a partir da sociedade civil em direção ao órgão de controle.

5.4.2 A experiência de Belém (PA)

Em Belém, o monitoramento da merenda contou com outra rede de parceiros: a Faculdade de Ciências Contábeis (FACICON) da Universidade Federal do Pará (UFPA), a

Unidade Regional do Pará da Controladoria-Geral da União (CGU)⁶⁷, além do OSB. As três instituições já vinham trabalhando juntas desde 2014, em um projeto que monitorava portais de transparência, representadas por: Lidianie Dias, professora da faculdade de Ciências Contábeis da UFPA; Marcelo de Paula, auditor federal da CGU; e Ivan Costa, do OSB. Para a coleta de dados nos portais, o projeto contou com estudantes de uma turma de extensão universitária da UFPA para coletar dados (DIAS e DE PAULA, informação verbal⁶⁸; COSTA, informação verbal).

A UFPA publica conhecimento, só que ela não implementa esse conhecimento. E a CGU não pode interferir no que vai se fiscalizar, não é a alçada dela interferir nos portais de transparência do município. A gente disse, “mas o observatório da Sociedade Civil, a gente vai pegar o conhecimento e vai tocar fogo no mundo. As irregularidades a gente vai solicitar providência. (COSTA, 2017, informação verbal)

A partir da relação com o OSB, Lidianie conheceu o Monitorando quando disponibilizou espaço na UFPA ao CCM-MIT para as oficinas de apresentação da metodologia em 2015. Paralelamente, vinha trabalhando com a CGU no projeto de Auditoria Cidadã, em que a sociedade faria o acompanhamento, por exemplo, da escola de seus filhos, ou da distribuição de medicamentos nos postos de saúde. A proposta deste projeto era de que a sociedade construísse os relatórios sobre essas situações e depois isso seria melhorado pela CGU, para encaminhamento dessas auditorias (DIAS e DE PAULA, informação verbal).

No início de 2016, no mesmo momento em que UFPA e CGU buscavam trabalhar com a auditoria cidadã nas escolas, tendo a merenda como um tema relevante (dada a necessidade de acompanhar o PNAE), o OSB fazia os testes do Monitorando sobre várias temáticas, sendo um deles a alimentação escolar. Com um questionário construído em uso em uma escola piloto e já proposto ao SOL em Santarém, Ivan mostrou para Lidianie e Marcelo o aplicativo com a campanha em uso. Isso materializou o que CGU e UFPA já estavam buscando e se programando para trabalhar (DIAS e DE PAULA, informação verbal; COSTA, informação verbal).

Juntos, viram no Monitorando uma oportunidade para lograr múltiplos resultados: a UFPA buscava uma forma prática de abordar a teoria, estimulando ainda o engajamento dos universitários em soluções e aperfeiçoamento das políticas públicas; e a CGU buscava uma

⁶⁷ Órgão federal que compõe o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, ao qual compete a “defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. A CGU também deve exercer, como Órgão Central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.” (MTCGU, 2017)

⁶⁸ Entrevista concedida por Dias e De Paula (2017).

forma de oferecer evidências para aprimorar a gestão, antes mesmo de acionar órgãos de controle. No segundo semestre de 2016, uma turma do curso de orçamento público da UFPA foi convocada a criar materiais em vídeo e animação para apoiar as formações de implementação da campanha “Égua da Merenda, João!” (REISER, 2016b).

Procurando aproveitar que 10% da carga horária dos alunos da UFPA é dedicada a atividades de extensão, a proposta dos parceiros foi fazer do controle da merenda por meio do Monitorando um projeto experimental. Entre janeiro e março de 2017, o piloto do projeto promoveu uma coleta em 15 escolas, escolhidas por serem aquelas com menor desempenho no ENEM. Concluído esse piloto, a cooperação assinada entre UFPA e CGU oficializou o programa de extensão “Ouvidoria Ativa do Programa Nacional de Alimentação Escolar: Égua da Merenda, João!” (Ouvidoria Ativa PNAE) (DIAS e DE PAULA, informação verbal).

5.4.2.1 Planejamento da campanha

No âmbito da gestão da campanha, coordenada por UFPA, CGU e OSB, os idealizadores relatam que não há uma predefinição das atribuições de cada instituição. Porém, segundo Dias e De Paula (informação verbal), desenham-se algumas funções no ecossistema do projeto, a partir dos perfis de cada ator e de determinadas situações. O OSB seria o “canal que dá vazão” à campanha, é o disseminador das ações e do resultado. A CGU, com seu apelo institucional, abre portas em locais em que poderia haver resistência, como as próprias escolas; e sua atuação se dá pela perspectiva de ouvidoria e prevenção à corrupção, com o controle e monitoramento de gastos públicos. A UFPA também tem apelo institucional e tem o potencial de amplificar a campanha, devido aos estudantes universitários, que também atuam no projeto como representantes institucionais (DIAS e DE PAULA, informação verbal).

Dias e De Paula (informação verbal) explicam que mesmo com a presença de um órgão de controle na coordenação do projeto, a função da campanha não é realizar a fiscalização da implementação do PNAE, pois esta atividade seria papel do TCM.

A campanha tem função institucional múltipla: no que concerne a UFPA, a campanha é um projeto de extensão⁶⁹; para a CGU, o trabalho é realizado no âmbito do Programa de Avaliação Cidadã de Serviços e Políticas Públicas⁷⁰. Seu objetivo central é avaliar

⁶⁹ Disponível em: <http://proex.ufpa.br/sisae/listas/detalhes.php?EdUsuID=4122&EdID=39>

⁷⁰ O Programa de Avaliação Cidadã de Serviços e Políticas Públicas tem o objetivo de “coletar dados e produzir informações acerca da satisfação dos usuários de políticas e serviços públicos prestados pelo Poder Executivo federal”. sob coordenação e execução da Ouvidoria Geral da União, que pode atuar em cooperação com (continua na próxima página)

a situação da merenda escolar oferecida na rede estadual de ensino em Belém. São também objetivos do projeto: (a) promover a participação dos estudantes, que são os beneficiários do PNAE, no controle social da merenda; (b) colaborar com a gestão estadual do PNAE para a melhoria gradual da sua execução; (c) fomentar o tema do controle social na academia; (d) fomentar o controle social nas escolas públicas estaduais; (e) disseminar a ação para outros Estados do Brasil através da CGU; (f) contribuir para a melhoria do Monitorando (DIAS e DE PAULA, informação verbal; COSTA, informação verbal; DIAS, 2017).

Em artigo que tratou de motivos para o engajamento de estudantes, escrito pelos coordenadores da campanha em parceria com professor André Carlos Aquino, explicam a lógica do projeto:

[...] students were called to monitor the school as consumers of public services (meals) and citizens, collaborating with the Ministry of Transparency, and pressuring the school administration. [...] When city halls at local level, met fiscal pressure or is involved in corruption, the meal supply is interrupted. Students can exert a collective assessment on daily meals supply, co-producing with the legislative branch (city council), Ministry of Transparency (federal level) and Audit Courts (state level). Students are the “eyes” of this control network, as they are experiencing the meals service as consumers. (AQUINO et al., 2018, p. 4-5)

A estratégia escolhida para o projeto foi: por meio do projeto de extensão, capacitar os universitários do curso de contabilidade para que eles multiplicassem a formação para uso do aplicativo Monitorando com alunos das escolas públicas convocadas pela CGU, que por sua vez foram os agentes do monitoramento da merenda oferecida em suas escolas. Ao final, sendo uma ação da ouvidoria, o papel da CGU seria tratar os dados coletados de forma a trabalhar em parceria com o gestor na melhoria das questões identificadas (DIAS e DE PAULA, informação verbal).

Quem criou a página da campanha⁷¹ na plataforma Monitorando foi a CGU, em conjunto com UFPA e OSB. A etapa de planejamento envolveu, assim como em Santarém, um pequeno número de pessoas, representantes de Estado (órgão de controle e instituição estatal) e sociedade civil, que tomavam as decisões sem recorrer a outros atores (COSTA, informação verbal).

A opção por trabalhar com o ensino médio se deu por conta da relação da CGU com o governo estadual, bem como pela preocupação em lidar com jovens com idades maiores e um pouco mais responsáveis. Na ocasião do piloto, em 2016, a SEDUC foi avisada sobre a

“instituições privadas e organizações da sociedade civil que disponham de informações necessárias à avaliação da qualidade das políticas e serviços públicos prestados”. A portaria prevê o desenvolvimento de sistemas e aplicativos para coleta de dados com a avaliação de usuários sobre as políticas e serviços, bem como a disponibilização dos relatórios em formato aberto para consulta da sociedade. (CGU, 2016).

⁷¹ Disponível em: <https://monitor.promisetracker.org/en/campaigns/732/share>

realização do projeto, solicitando que as escolas fossem informadas de sua realização. Nessa comunicação, detalharam sobre as visitas que seriam feitas às escolas antes mesmo do início do projeto. Quando CGU, UFPA e OSB chegaram às escolas, notaram que alguns diretores não tinham recebido o aviso e sentiram que a SEDUC tinha mudado o tom da comunicação (DIAS e DE PAULA, informação verbal).

Nas escolas, fizeram uma reunião com gestores e estudantes, representantes de sala e seus vices, para recrutar entre 10 e 15 jovens por escola, do 1º e do 2º ano do ensino médio, já que ainda permaneceriam na escola após a campanha, procurando assim manter alguma continuidade (DIAS e DE PAULA, informação verbal).

De modo geral, em comparação com Santarém, é possível notar que a coordenação do projeto dedicou bastante tempo à etapa de planejamento, definindo responsáveis, tempos, usuário dos dados, conforme recomendado pelos métodos de monitoramento participativo. Entre os possíveis motivos para essa diferença destacamos: a urgência do MPEPEP em manter diálogo com MPPA e as pautas do movimento ativas não permitiam tomar distância do problema para planejar em maiores detalhes a dinâmica da campanha; coordenadores da campanha de Belém parecem ter maior conhecimento técnico em gestão de projetos, bem como precisavam desenhar detalhes da atividade devido a seu caráter institucional.

5.4.2.2 Coleta da campanha

No piloto da campanha, iniciado em 2016, foram envolvidas 3 turmas do curso de Contabilidade da UFPA, participantes da extensão, sendo que destas, uma turma desenvolvendo peças de comunicação e manuais de uso do aplicativo; as outras duas tiveram foco em gerar a motivação para os estudantes do ensino médio realizarem a coleta. Esse foi o primeiro trabalho acadêmico que os levou para fora da universidade e promoveu a interação com a sociedade no campo em que estudam (DIAS e DE PAULA, informação verbal).

O questionário foi desenhado pelos coordenadores da campanha, mas posteriormente readequado, com base na interação com os estudantes envolvidos no piloto. Os estudantes de ensino médio recrutados eram os responsáveis pela coleta dos dados, que deveria ser feita diariamente, recebendo apoio e estímulo por parte dos estudantes da UFPA (DIAS e DE PAULA, informação verbal).

Na edição 2, as mesmas escolas foram mobilizadas e acompanhadas de maneira mais contígua pelos estudantes da UFPA. Foram criados grupos em aplicativos de mensagens instantâneas (um por escola) com o intuito de promover interação relacionada à campanha, dos

quais participavam, além dos coordenadores do projeto, cerca de 3 estudantes da UFPA e os estudantes responsáveis pela coleta de dados (DIAS e DE PAULA, informação verbal). Essa estratégia foi chamada por Aquino et al. de mecanismo de conscientização, ao qual atribuem relevância para manter a campanha ativa e com elevada frequência de registros.

[...] our preliminary results show the awareness mechanism play an important role when the civic engagement is weak. Secondly, in co-assessment context in which the value for collectivity come from individual contributions, less engaged citizens have incentives to free ride on engaged one. Thirdly, civic engagement of young citizens in poor contexts can be increased by their own willingness to transform the society. (AQUINO et al., 2018, p. 11)

Permaneceram os mesmos participantes do piloto e mais alguns convidados, buscando-se chegar a dez coletores por escola. Assim como em Santarém, algumas dificuldades foram encontradas pelos estudantes ao longo do processo, como falta de apoio ou resistência de alguns profissionais (ESTUDANTES, 2017a, informação verbal; ESTUDANTES, 2017b, informação verbal; ESTUDANTES, 2017c, informação verbal; DIAS e DE PAULA, informação verbal).

Nas visitas às escolas, ficou claro que aquelas com maior histórico de engajamento e luta por demandas são mais propícias para manter maior quantidade de estudantes coletores ativos. Ao mesmo tempo, notou-se que o conhecimento sobre o projeto é restrito aos estudantes responsáveis pela atividade de coleta e alguns de seus amigos, de modo que o tema não passou a ser assunto debatido nas escolas. Outro ponto que merece atenção é que a falta de apoio dos profissionais de algumas escolas não pareceu desmotivar estudantes mais engajados com a proposta de melhorar seu ambiente de estudo: a constante mudança no corpo gestor não provocou redução nos registros da campanha. Por outro lado, em escola em que a merendeira era extremamente presente e envolvida com a campanha, não se manteve o grande volume de registros (ESTUDANTES, 2017a, informação verbal; ESTUDANTES, 2017b, informação verbal; ESTUDANTES, 2017c, informação verbal)

Fotografia 4 - Merendeira mostrando caderno em que anota controle da merenda na EEEFM David Salomão Mufarrej

Fonte: Autoria própria (2017)

5.4.2.3 Análise de dados

A proposta do projeto não era limitada à mobilização para o levantamento de dados. Mais do que isso, como a campanha é parte de um projeto institucional de ouvidoria, o registro do estudante no aplicativo é uma manifestação de usuário (DIAS e DE PAULA, informação verbal).

Porque o Monitorando, ele é uma ferramenta de diagnóstico, é isso que é legal, então ele choca por isso, porque quando você levanta o diagnóstico, você produz provas que são incontestes, é esse que era o bacana da merenda. Eu digo, “cara, eu vou documentar a merenda”, o que ele vai dizer com 30 registros no mês que não teve merenda, ou então que a merenda era de péssima qualidade? É chocante, então isso evidenciava, era objetivo, e a pessoa não trabalha muito com essa objetividade. (COSTA, 2017, informação verbal)

Buscando apresentar sugestões de melhorias no fornecimento e na qualidade da merenda, a partir dos dados coletados pelos estudantes, a CGU baixava os registros das coletas diretamente pela plataforma e produzia relatórios técnicos (CGU, 2017a; CGU, 2017b) mais detalhados do que aqueles produzidos automaticamente pela plataforma. No documento, assinado por todos os coordenadores da campanha, o processo de implantação do projeto é sistematizado, bem como são indicados os problemas recorrentes, buscando apoiar o órgão a registrar as deficiências e irregularidades na implantação da política pública de alimentação escolar (DIAS e DE PAULA, informação verbal).

5.4.2.4 Uso e divulgação da informação

O relatório com os dados analisados são disponibilizados no *website* da CGU, para acesso livre. Como documento de ouvidoria, as reclamações e problemas identificados ficam registrados internamente no órgão. Mas o relatório é também enviado à SEDUC, com o intuito de apoiar a melhoria da gestão do PNAE (DIAS e DE PAULA, informação verbal).

Ao final do período de coleta da edição 2, coordenadores da campanha promoveram um evento de encerramento, em que foram apresentadas as informações analisadas. Na ocasião foi também realizada uma premiação surpresa dos estudantes da UFPA e das escolas que tiveram melhores desempenhos no registro da merenda. Importante notar que a premiação não foi um elemento de motivação para a campanha, por ter sido mantida em segredo (DIAS e DE PAULA, informação verbal).

Em relação à divulgação da campanha, os parceiros têm muita clareza de que há momentos adequados para cada parceiro aparecer mais ou menos. Há situações em que é mais interessante divulgar como um projeto da CGU em parceria com a UFPA e o OSB, como por exemplo na relação com a Secretaria de Educação do Estado do Pará (SEDUC). Há, contudo, outros momentos em que o OSB é o mais indicado a falar, por exemplo em coberturas de mídia (DIAS e DE PAULA, informação verbal).

Por fim, a campanha é também visibilizada em uma página em rede social, onde são documentadas as visitas às escolas, formações e outros processos da iniciativa.

5.4.2.5 Alcances da campanha e função do Monitorando

Os registros feitos pela campanha e os relatos dos públicos envolvidos com a campanha apontam como resultado a diminuição na falta da merenda, e a disponibilização do cardápio da semana na cantina. Mas, assim como em Santarém, ainda há reclamações sobre a má distribuição dos mantimentos, a falta de temperos e ingredientes para preparo dos cardápios. (ESTUDANTES, 2017a, informação verbal; ESTUDANTES, 2017b, informação verbal; ESTUDANTES, 2017c, informação verbal; DIAS e DE PAULA, informação verbal; GESTOR, 2017a, informação verbal; GESTOR, 2017b, informação verbal; GESTOR, 2017c, informação verbal; MERENDEIRAS, 2017a, informação verbal; MERENDEIRAS, 2017b, informação verbal; MERENDEIRAS, 2017c, informação verbal)

Fotografia 5 - Cartazes na Escola Mufarrej comparam cardápio proposto pela SEDUC com o possível de ser preparado com os ingredientes entregues

Fonte: Autoria própria (2017)

O problema com o cardápio incomoda principalmente as merendeiras e a gestão, de tal forma que a equipe de uma escola criou um método para denunciar o descumprimento do

programa: são dispostos dois cartazes ao lado de onde é servida a merenda, em um consta aquilo que seria a refeição programada pela secretaria, em outro está disposto o cardápio com aquilo que é possível servir ao longo da semana com os ingredientes disponíveis (MERENDEIRAS, 2017c, informação verbal; GESTOR, 2017c, informação verbal).

Embora não fosse intuito desta investigação avaliar o impacto das campanhas, vale considerar que alguns dos objetivos da campanha são observáveis: o curso de extensão propiciou aos estudantes da UFPA uma experiência de cidadania inédita, que estimulou a reflexão sobre a importância de exercer o controle social, pois embora nem todos tenham permanecido ativos, a discussão e a vivência nas escolas foi levada a todas as turmas (ESTUDANTE, 2017, informação verbal).

Outro objetivo da campanha era disseminar a ação para outros Estados do Brasil através da CGU, o que já pode ser observado. A notícia sobre o projeto alcançou o secretário federal de controle e atualmente a ouvidoria geral da união tem como meta a nacionalização do projeto de monitoramento da merenda (REISER, informação verbal; CRAVEIRO, informação verbal).

Nesse processo, notamos que o uso do Monitorando foi, assim como em Santarém, o de facilitador de um processo já em vias de se iniciar: a merenda já era uma questão que seria observada pelos idealizadores da campanha e os parceiros da iniciativa já compartilhavam de valores comuns de atuação a partir do controle social. Contudo, nessa experiência da “Ouvidoria Ativa do PNAE”, o método do Monitorando parece não ter ganhado relevância. Observamos que um processo próprio de desenho da campanha foi construído, atendendo às demandas institucionais da CGU (por exemplo, criação de relatórios processuais) e da UFPA (por exemplo, registros do projeto de extensão, inclusive para solicitação de bolsa).

Vale também notar que o Monitorando foi uma plataforma pensada para apoiar “comunidades, indivíduos e organizações da sociedade civil a monitorar compromissos do poder público” (PLATAFORMA, 2014a), esperando ser multiplicada entre processos desencadeados pela sociedade civil ou cidadãos. Na Ouvidoria Ativa do PNAE, o projeto nasceu como projeto institucional, que está articulado a uma organização da sociedade civil. Assim, essa campanha atribuiu ao Monitorando uma nova interpretação, a partir do público que o utiliza: o emprego de suas ferramentas como um mediador de um processo de ouvidoria, totalmente institucionalizado. Outra interpretação do monitorando é a inclusão de seu uso em um processo pedagógico também institucional, ao prestar-se como ferramenta de mediação da formação dos estudantes da UFPA em seu curso de extensão.

5.4.2.6 Identificação de atores e papéis-chave

Assim como trazido na seção 5.4.1.6 para a campanha de Santarém, identificamos aqui os atores que participaram da experiência de uso do Monitorando para acompanhamento da merenda em Belém.

Quadro 17 – Atores envolvidos na "Ouvidoria Ativa do PNAE" em Belém

Sociedade	Sociedade civil	OSB
		Mídia
	Cidadãos	Estudantes
Estado	Instituições estatais	Escolas
		UFPA - Docente
		UFPA - Estudantes
		SEDUC
	Órgãos de controle	CGU

Fonte: Elaboração própria (2018)

Repetem-se alguns desses atores entre as duas campanhas: além do OSB, e dos estudantes coletores com suas escolas, a mídia pode ser identificada, ainda que sem tanta relevância na experiência de Belém. Tais atores estão distribuídos entre os papéis da seguinte forma:

Quadro 18 - Quadro de papéis exercidos na "Ouvidoria Ativa do PNAE" em Belém

Papel na campanha	Atores de Belém	Segmento representado
Idealizador	OSB	Sociedade civil
	UFPA	Estado
	CGU	Agência reguladora ou órgão de controle
Coordenador	UFPA	Estado
	CGU	Agência reguladora ou órgão de controle
	OSB	Sociedade civil
Mobilizador	UFPA - Estudantes	Estado
Coletor	Estudantes	Sociedade
	Escolas (apoio)	Estado
Receptor dos dados	CGU	Agência reguladora ou órgão de controle
Analista	CGU	Agência reguladora ou órgão de controle
Destinatário da informação	SEDUC	Estado

Fonte: Elaboração própria (2018)

É possível identificar como atores-chave para realização da campanha CGU, UFPA e OSB, em uma atuação conjunta, como idealizadores e coordenadores da campanha, sendo que a CGU se destaca por estar envolvida também nos papéis de receptor e analista dos dados. Assim, a "Ouvidoria Ativa do PNAE" em Belém tem como protagonistas um conjunto

SEDUC levasse ações de melhoria às escolas (como fornecimento diário de alimentos); [11] por consequência as escolas ofereceriam uma merenda de melhor qualidade aos estudantes.

Entre as relações ativadas pelo processo da campanha, aquelas estabelecidas entre sociedade e Estado estão identificadas no mapa como [1], [3], [5], [6] e indiretamente [7] e [8]. As demais são estabelecidas entre atores do Estado (instituição estatal ou órgão de controle). Abaixo sintetizamos como se dão essas interfaces socioestatais ativadas no processo da campanha.

Quadro 20 - Relações sociedade e Estado da "Ouvidoria Ativa do PNAE" em Belém

Identificação da Relação	Bem básico de troca	Lógica de ação	Gramática relacional
[1] OSB ↔ CGU	Informação	Fazer saber	S ↔ E Sociedade e Estado (órgão de controle) atuam juntos como produtores de informação sobre merenda.
[3] OSB ↔ UFPA - Docente	Informação	Fazer saber	S ↔ E Sociedade e Estado (instituição estatal) atuam juntos como produtores de informação sobre merenda.
[5] UFPA Estudantes → Estudantes	Informação	Fazer saber	S ← E Estado (instituição) informa a sociedade sobre importância de avaliar merenda e apresenta ferramenta para isso.
[6] Estudantes ↔ Escolas	Informação	Fazer saber	S ↔ E Sociedade e Estado se informam mutuamente, já que estudantes dependem da escola (merendeiras) para registrar merenda disponível, e estudantes opinam sobre o cardápio.
[7] Estudantes → CGU+UFPA	Informação	Fazer saber	S → E Sociedade informa o Estado ao enviar pelo aplicativo os registros da situação da merenda nas escolas.
[8] Mídia OSB+CGU+UFPA ↔	Informação	Fazer saber	S ↔ E Sociedade e Estado se informam mutuamente, oferecendo visibilidade ao projeto em troca de informações sobre merenda.

Fonte: Elaboração própria (2018)

Assim como em Santarém, muitas das relações identificadas já eram pré-existentes à chegada do Monitorando. Por exemplo, CGU, UFPA e OSB já tinham trabalhado anteriormente juntos, mas nunca mediados por um aparato tecnológico como o Monitorando. As novas relações estabelecidas foram aquelas envolvendo estudantes da UFPA e estudantes das escolas participantes, bem como destes com a CGU e a UFPA.

Mais uma vez é possível observar que o bem básico de troca das interfaces estabelecidas no processo da campanha é a informação. Contudo, diferente do que se notou em Santarém, na experiência de Belém mais dinâmicas relacionais mútuas se dão na relação sociedade-Estado: além daquela no ambiente escolar [6], a relação entre idealizadores [1 e 3] é de troca contínua. Há ainda uma relação com a mídia [8] de troca de informações: a cobertura traz visibilidade à campanha, que fornece dados aos veículos. Interessante sublinhar que essa interface não é observada em Santarém, uma vez que nesta experiência o Estado é também coordenador de campanha.

6 PARA ALÉM DA MERENDA: O QUE APORTAM AS EXPERIÊNCIAS DE BELÉM E SANTARÉM

O olhar para cada uma das campanhas revelou suas trajetórias e a forma como estão organizadas para buscar seus objetivos. Para revelar as especificidades e as semelhanças das experiências acompanhadas, produzimos algumas comparações, em busca de melhor interpretar os processos de monitoramento participativo observados.

6.1 AS REPRESENTAÇÕES NO PAPÉIS EXERCIDOS

Ao comparar as experiências de monitoramento da merenda em relação aos segmentos representados em cada tipo de papel exercido na campanha, fica visível o quanto elas se distinguem nas dinâmicas sociais que ativam.

Em Santarém há presença quase exclusiva da sociedade, principalmente por meio da sociedade civil; enquanto em Belém se observa a presença predominante do Estado, representado principalmente pelo órgão de controle e também por instituições estatais.

Quadro 21 - Quadro comparativo de segmentos representados por papel exercido na campanha

Papel na campanha	Segmento representado	Santarém	Belém
Idealizador	Cidadãos (S)		
	Sociedade civil (S)	Sim	Sim
	Agência reguladora ou órgão de controle (E)		Sim
	Instituições estatais (E)		Sim
Coordenador	Cidadãos (S)		
	Sociedade civil (S)	Sim	Sim
	Agência reguladora ou órgão de controle (E)		Sim
	Instituições estatais (E)		Sim
Mobilizador	Cidadãos (S)		
	Sociedade civil (S)	Sim	
	Agência reguladora ou órgão de controle (E)		
	Instituições estatais (E)		Sim
Coletor	Cidadãos (S)	Sim	Sim
	Sociedade civil (S)		
	Agência reguladora ou órgão de controle (E)		
	Instituições estatais (E)		
Receptor dos dados	Cidadãos (S)		
	Sociedade civil (S)	Sim	
	Agência reguladora ou órgão de controle (E)		Sim
	Instituições estatais (E)		
Analista	Cidadãos (S)		
	Sociedade civil (S)	Sim	
	Agência reguladora ou órgão de controle (E)		Sim
	Instituições estatais (E)		
	Cidadãos (S)		

Papel na campanha	Segmento representado	Santarém	Belém
Destinatário da informação	Sociedade civil (S)		
	Agência reguladora ou órgão de controle (E)	Sim	
	Instituições estatais (E)		Sim

Fonte: Elaboração própria (2018)

Poderia, assim, ser dito que os monitoramentos participativos aqui observados estão em diferentes espaços de exercício do controle social. Em Belém, partiu-se de uma relação institucionalizada e, embora iniciada por um acordo entre sociedade e Estado, ativa o *accountability* horizontal. Por outro lado, em Santarém a sociedade buscou incidir no Estado a partir de uma relação não institucionalizada, ativando o *accountability* societal pró horizontal, conforme definido por Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010).

Para visualizar de outra forma essa diferença, vale observar quais são os atores presentes em ambas iniciativas analisadas.

Quadro 22 - Atores presentes nas experiências de Santarém e Belém

Sociedade	Sociedade civil	OSB
		Mídia
	Cidadãos	Estudantes
Estado	Instituições estatais	Escolas
		Secretaria de educação (ora estadual, ora municipal)
	Órgãos de controle	CGU / MPPA

Fonte: Elaboração própria (2018)

Embora alguns dos atores se repitam entre as duas experiências, os papéis que desempenham no exercício do controle social são diversos. Estudantes, únicos representantes de atores individuais presentes nas iniciativas, exerceram o papel de coleta em ambas; por consequência as escolas também acabam tendo a mesma atribuição, dado que sua presença na campanha se dá apenas a partir da interlocução com os estudantes. As secretarias são ativadas em ambas campanhas, mas em papéis levemente distintos: enquanto em Belém a SEDUC é destinatária direta das informações, em Santarém a SEMED é destinatária indireta, ativada pelo MPPA. Já o órgão de controle é aquele que tem um papel bastante diferente entre as experiências: enquanto em Santarém o MPPA é destinatário direto da informação da campanha, em Belém é o próprio idealizador, coordenador, receptor e analista da campanha.

Quando observamos a direção da troca das informações nas interfaces estabelecidas, vemos que as relações em que a sociedade informou o Estado, em Santarém tal situação se dá quando coordenadores de campanha enviam a informação da campanha ao destinatário; em Belém, ocorre quando coletores entregam os dados aos receptores. Já relações em que o Estado informou a sociedade não foram identificadas em Santarém, ao passo que em

Belém estas se dão quando mobilizadores (estudantes da UFPA) promovem a formação dos coletores (estudantes das escolas participantes).

Vale destacar que a presença do OSB, conforme visto na seção 5.2, ultrapassa as duas iniciativas e assume um papel também relativo ao Monitorando, de advogar pelo uso desse aparato.

6.2 AS CAMPANHAS À LUZ DO MONITORAMENTO PARTICIPATIVO

Considerando que existem dois tipos de monitoramento, um que cumpre função reguladora e outro que procura avaliar fenômenos, ao analisar as campanhas de Belém e Santarém é possível identificar que seu foco está em observar a qualidade da alimentação escolar, o que se revela como um olhar sobre o fenômeno. Apesar de a campanha de Belém fazer referência direta ao PNAE, o trabalho desenvolvido nas escolas não busca com as campanhas, primariamente, regular os cumprimentos desse programa, mas sim verificar e documentar a situação da merenda nas escolas para orientar ações de melhoria a respeito de problemas identificados.

O quadro de princípios e variáveis para caracterização de iniciativas de monitoramento participativo (Quadro 8) oferece outras perspectivas de análise, conforme sistematizado a seguir. Considerando que esta investigação não procurou levantar aspectos cognitivos e de desenvolvimento desencadeados pelas campanhas observadas, mas sim identificar as interfaces estabelecidas, trazemos uma leitura das duas experiências à luz dos princípios da participação e negociação de um monitoramento participativo.

Quadro 23 - Caracterização das iniciativas segundo princípios do monitoramento participativo

Princípio do monitoramento participativo	Variáveis relevantes de análise das iniciativas	“Égua da Merenda, João!” em Santarém	“Ouvidoria Ativa do PNAE” em Belém
Participação	Quem inicia	OSB apresentou Monitorando para SOL, que apresentou para MPEPEP.	OSB apresentou Monitorando para UFPA e CGU, que já pretendiam monitorar merenda
	Perspectiva de quem é destacada	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O formulário foi criado pelo OSB, trazendo visão de quem conhece os mecanismos do MPPA e levantando sugestões do MPEPEP. ▪ O MPEPEP imprimiu sua perspectiva no dossiê entregue ao MPPA. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formulário atende às necessidades de dados da CGU. ▪ Processo de mobilização por meio de estudantes da UFPA atende a perspectiva acadêmica da extensão universitária.

Princípio do monitoramento participativo	Variáveis relevantes de análise das iniciativas	“Égua da Merenda, João!” em Santarém	“Ouvidoria Ativa do PNAE” em Belém
	Quem está envolvido nas quatro etapas	SOL e MPEPEP	CGU, UFPA e OSB
Negociação	Criação de espaços para diálogo ou trabalho conjunto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SOL e MPEPEP trabalharam em conjunto continuamente ▪ OSB apoiou SOL na idealização da campanha. ▪ MPEPEP estabeleceu com MPPA canal para envio de informações. ▪ OSB facilitou o diálogo entre do MPPA com MPEPEP e do SOL com MPPA. ▪ MPEPEP ativou estudantes de diversas escolas para integrar movimento. ▪ MPEPEP buscou abertura das escolas integradas pelo movimento. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CGU, UFPA e OSB já atuavam juntos e continuaram com relação de troca positiva. ▪ CGU viabilizou entrada do projeto nas escolas por meio de convocação à SEDUC. ▪ UFPA ativou seus estudantes para mobilizar estudantes das escolas do projeto.
	Reconhecimento de papéis e responsabilidades diante do problema	Localização da questão da merenda como campo de atuação do Estado, na figura da SEMED, que faz a gestão do recurso para escolas municipais e estaduais.	Localização da questão da merenda como campo de atuação do Estado, na figura da SEDUC, responsável pelas escolas participantes do projeto.

Fonte: Elaboração própria (2018)

A perspectiva priorizada nas duas iniciativas é a do Estado, uma vez que em ambas o destinatário é representado por esse segmento. Essa característica parece não ter se alterado mesmo que o início do processo tenha sido realizado por conjuntos diferentes de atores: em Santarém quem iniciou foi a sociedade civil, em Belém, foi um grupo composto por sociedade civil, Estado e órgão de controle.

Nota-se que um volume maior de negociações foi empenhado na iniciativa de Santarém, para criar espaços de diálogo e trabalho conjunto. É possível depreender que, ao contar com uma agência reguladora ou órgão de controle na coordenação do processo de monitoramento, algumas facilidades são encontradas, como a abertura das escolas para o trabalho. Contudo, o que se pode observar em campo é que esse poder de convocação não é garantia de que relações de cooperação sejam estabelecidas: também foram encontradas resistências dentro das escolas convocadas pela CGU.

6.3 AS CAMPANHAS À LUZ DAS TECNOLOGIAS CÍVICAS

Identificamos anteriormente o Monitorando como tecnologia cívica, e apresentamos na seção 4.5 o Quadro 11, que classificou a plataforma em duas das quatro dimensões de análise de tecnologias cívicas, constatando que a interpretação social desse aparato determinaria a forma como seria categorizada do ponto de vista de quem é o usuário da tecnologia e qual é o grau de mudança que pretende alcançar. Retomamos essas categorias de análise, à luz das duas trajetórias de uso do Monitorando.

Quadro 24 - Aplicação das categorias de análise de tecnologias cívicas

Categorias de análise	Quem usa a tecnologia	Experiência de Santarém	Experiência de Belém
Quem usa a tecnologia	Governo	Não	Representado pela CGU e pela UFPA (docente e estudantes), que usaram no planejamento, na análise e no uso das informações;
	Organização	Representada pelas organizações MPEPEP, SOL e OSB, que usaram no planejamento, na coleta, na análise e no uso das informações;	Representada pelo OSB, que usou no planejamento
	Indivíduo	Representados pelos estudantes das escolas participantes que não eram vinculados ao MPEPEP, usaram na coleta de dados.	Representados pelos estudantes das escolas participantes, que usaram na coleta de dados.
Grau de mudança que pretende alcançar	Reforma	Sim, uma vez que procura trazer mudanças e melhorias, mas não chega a mudar as relações de poder	Não
	Adequação	Não	Sim, uma vez que procura trazer melhorias, mas se adequa a uma dinâmica setorial, percorrendo os caminhos estabelecidos na CGU para trazer as mudanças pretendidas na merenda.
	Transformação	Não	Não

Fonte: Elaboração própria (2018)

É interessante notar que as diferenças entre as experiências de Belém e Santarém ativam o conceito de construção social da tecnologia, dado que há um deslocamento de sentidos. Quando consideramos quem é seu usuário, o que é observado na análise dos atores e papéis-chave se repete: o governo passou a ser um usuário da plataforma na iniciativa de Belém. Vale dizer que o governo está presente como destinatário da campanha de Santarém, mas sem ter acesso direto à tecnologia digital.

Do ponto de vista do grau de mudança que se pretende alcançar, classificamos as experiências também em categorias distintas. Consideramos que a campanha da “Ouvidoria Ativa do PNAE”, justamente por ser incorporada a uma dinâmica preestabelecida do órgão de controle que a coordena (ao lado da UFPA e do OSB), tem um perfil de adequação. Já a

campanha da “Égua da Merenda, João!” em Santarém, foi entendida como um perfil de reforma, pois ainda que sejam buscadas mudanças e sejam acessadas estruturas que cobrem por soluções, as relações de poder entre sociedade e Estado permanecem inalteradas.

6.4 AS INTERPRETAÇÕES DAS CAMPANHAS SOBRE O MONITORANDO

Ao reconstruir as experiências de uso do Monitorando no Pará, podemos observar que a plataforma é interpretada como facilitadora de um processo já existente ou pré-estruturado de colaboração institucional. Em Santarém, o Monitorando foi inserido em um contexto em que o movimento estudantil tinha sido designado como informante do Ministério Público; com isso, a plataforma foi interpretada pelos coordenadores de campanha como instrumento para potencializar o movimento local, ao agregar agilidade, própria da tecnologia digital, e ao provocá-los a desenvolver uma sistemática para coleta e organização de dados. O que se observou em Belém foi que a plataforma foi incorporada a um espaço institucionalizado de controle, trazendo o componente da tecnologia digital para um programa já previamente planejado de ouvidoria. Nesse caso, mais do que agilizar um processo de coleta de dados, o Monitorando foi visto como forma de acessar a perspectiva do público escolar, o único que poderia avaliar o tema da merenda.

Na reconstrução da trajetória da plataforma, identificamos que seu objetivo, embora tenha se adaptado à medida que ia sendo desenvolvido, sempre se manteve como apoiar o fortalecimento democrático por meio da participação da sociedade no monitoramento de questões públicas. A plataforma tem sido oferecida como apoio para “comunidades, indivíduos e organizações da sociedade civil a monitorar compromissos do poder público” (PLATAFORMA, 2014a). A experiência de Santarém pode ser considerada como exemplo da forma como o Monitorando foi pensado para ser aplicado. Mas ao ser levada para um contexto institucional em Belém, uma nova interpretação lhe foi atribuída: para ter caráter de monitoramento de compromissos do poder públicos, não é preciso que as campanhas sejam construídas apenas pela sociedade, podendo ser coordenadas por órgãos de controle e instituições estatais.

Também foi identificada uma interpretação do Monitorando como processo pedagógico: ainda que em espaços diferentes, em Belém o trabalho educacional institucional foi mediado pela tecnologia da plataforma; em Santarém o processo pedagógico foi informal, mas se deu na mediação do debate sobre direitos e cidadania ao longo do desenvolvimento da campanha.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa se debruçou sobre a plataforma Monitorando a Cidade, buscando compreender como se dá o processo de interação entre atores e grupos sociais no uso de métodos de monitoramento participativo em prol da atuação da sociedade no controle social. O acompanhamento das experiências de monitoramento da merenda escolar em Santarém e Belém apontou para a relevância de observar o Monitorando como referência para processos de monitoramento participativo mediados pela tecnologia.

Um das hipóteses iniciais do estudo enunciava que a pré-existência de determinados vínculos entre os atores envolvidos poderia favorecer o desenvolvimento de processos de monitoramento participativo, o que foi possível verificar nas duas experiências de uso do Monitorando. Por exemplo, em Santarém, o espaço de diálogo que MPEPEP já tinha aberto com MPPA, facilitado pela interlocução do OSB com a promotora e com o SOL, era orientado pelo propósito de contribuição com a melhoria das escolas (e não só da merenda). No processo de Belém, o valor compartilhado entre os atores-chave do projeto era o da contribuição com a cidadania, traduzida no universo estudantil pela garantia de seus direitos no espaço escolar. Nas duas experiências, houve situações em que as escolas ofereceram resistência ou não apoiaram ativamente os estudantes coletores, uma vez que o processo de monitoramento era interpretado como uma forma de avaliação para punição; porém, nos casos em que o valor da contribuição foi compartilhado entre estudantes e profissionais envolvidos, as campanhas passaram a ser apoiadas.

Assim, ficou marcada a relevância das relações pré-existentes entre atores para viabilizar articulações entre atores, ou para abrir caminhos de interação, e dessa forma favorecer iniciativas de monitoramento participativo.

7.1 ATORES E PAPÉIS-CHAVE

O estudo de caso sobre a plataforma Monitorando identificou que determinados atores chaves são relevantes não apenas para a implementação de um monitoramento participativo, mas também para a disseminação de suas estratégias, intencionalidades e possibilidades de uso. Vimos que o OSB foi fundamental não apenas para as iniciativas de Belém e Santarém, como também para a trajetória do Monitorando. Atribuímos essa relevância ao fato de que os princípios que norteiam o trabalho da organização coincidem com os objetivos e métodos definidos para a plataforma: articular pessoas e organizações em busca de melhorias

para questões públicas, por meio da observação. Esse alinhamento culminou em um papel de disseminação dos instrumentos e métodos do Monitorando.

Com isso, é possível depreender que para além dos papéis desempenhados nas campanhas ou processos de monitoramento propriamente ditos, há uma atividade relevante que perpassa a prática do planejamento, coleta, análise e uso de dados: identificamos uma atuação de advogar pelas iniciativas de monitoramento participativo, que não apenas apoia a multiplicação metodológica e tecnológica, mas também abre frentes de articulação para que as iniciativas acessem outros atores chave.

Do ponto de vista dos processos de monitoramento participativo, construímos um mapeamento de papéis exercidos, a partir da lógica das interfaces socioestatais, que verificou que não há um padrão quanto a quem pode exercer cada atividade. Embora o OSB seja um ator comum das duas experiências acompanhadas, notamos modelos de atuação bastante distintos entre elas, com variação nas representações de segmentos da sociedade e do Estado. Enquanto em Santarém os atores chave da campanha eram representativos exclusivamente da sociedade civil, em Belém eram um conjunto de sociedade civil, instituição estatal e órgão de controle. Essa característica produz variações significativas nas negociações realizadas para alcançar os objetivos do monitoramento: ao trazer o Estado para a coordenação da iniciativa algumas portas se abriam com mais facilidade do que quando a sociedade civil trabalhou em articulação consigo mesma – por exemplo o acesso às escolas.

Constatamos que muitas das instituições se repetem nas duas campanhas e atuam em papéis ora iguais, ora distintos. O segmento que se repete nas duas campanhas, mas que muda de papel é o órgão de controle: em Santarém vimos o MPPA como destinatário, e em Belém a CGU é idealizadora e coordenadora da campanha. Essa inversão dos papéis produziu processos distintos, principalmente do ponto de vista das relações construídas durante o desenvolvimento das atividades. Ainda que as interfaces estabelecidas tenham variado a partir dessa diferença, alguns atores exerceram papéis iguais ou semelhantes nas duas experiências: estudantes (cidadãos) foram sempre coletores, contando com apoio de suas escolas (instituições estatais) na produção do dado; as secretarias de educação (instituições estatais) foram destinatárias diretas ou indiretas das campanhas, uma vez que foram identificadas como principais responsáveis para solucionar os problemas registrados no monitoramento. A mídia (sociedade civil), embora não tenha exercido um papel direto em nenhuma das duas campanhas, foi um apoio relevante para dar visibilidade à pauta e a ambas iniciativas.

Portanto, todos os papéis chave para implantação de um monitoramento participativo podem ser exercidos por representantes tanto da sociedade civil quanto do Estado.

Ou seja, para uma iniciativa ter caráter de controle dos compromissos do poder público não é preciso que as campanhas sejam realizadas apenas pela sociedade, podendo também ser coordenadas por órgãos de controle. Porém, notamos que há variações significativas para os processos quando as funções de idealização ou coordenação da iniciativa são assumidas por representante do Estado ou da sociedade: por um lado, quanto mais idealizado e coordenado pela sociedade civil, mais parece que o Estado terá papéis de apoio à coleta ou de destinatário da informação; por outro lado, quando o Estado está envolvido desde a concepção e organização das estratégias da campanha, menos a sociedade está atuante nas etapas analíticas ou decisórias e fica restrita à coleta de dados.

7.2 INTERPRETAÇÕES DA TECNOLOGIA

Ao tomar os usos do Monitorando como referência para outras iniciativas de monitoramento participativo, é preciso considerar que a tecnologia digital não é por si um elemento de transformação e que seu uso pode atender a diferentes propósitos a depender da interpretação dada a ela. Neste estudo de caso, pudemos observar que o Monitorando é interpretado como um facilitador de um processo já existente ou pré-estruturado de colaboração institucional. Em outras palavras, a tecnologia não seria por si o elemento que dá início a processos de exercício controle social, porém esta pode oferecer um método para agilizar a coleta de dados e produção de informações.

Identificamos que todos os atores chave de iniciativas de monitoramento podem usar tecnologias de coleta de dados para processos de monitoramento participativo, sejam representantes da sociedade ou do Estado. Porém, é o papel exercido por cada um desses atores no processo que vai determinar o tipo de uso e a interpretação do aparato tecnológico. Ainda que em contextos diversos, com diferentes atores coordenando o processo, notamos que o uso da ferramenta entre indivíduos tende a ser restrito à coleta de dados.

Do ponto de vista do grau de mudança pretendido com a tecnologia utilizada no processo de monitoramento, notamos que há uma variação de acordo com o processo acionado para o exercício do controle social: se por um lado quando o próprio Estado coordena ou é aliado do processo, a tendência é percorrer caminhos já estabelecidos da dinâmica setorial, sem que a transformação de um sistema seja pressuposto da iniciativa; por outro lado, quando a sociedade coordena o monitoramento mediado pela tecnologia, tende a buscar mudanças, sem que necessariamente se alterem relações de poder.

Pudemos, ainda, verificar que mesmo partindo de objetivos, atores e relações distintas, processos de monitoramento participativo têm um potencial pedagógico, ainda mais quando mediados pela tecnologia, que pode favorecer o exercício do controle social, na medida em que podem ser mediadores de discussões sobre questões públicas. A dimensão pedagógica do processo está em criar a necessidade de os participantes se qualificarem sobre a questão monitorada e se apropriarem de mecanismos para incidir e exercer o controle social. Quando esse processo é mediado pela tecnologia, na interpretação dos diferentes atores, ganha-se em agilidade e em método para organizar as informações.

7.3 RELAÇÕES E INTERFACES

Do ponto de vista das relações estabelecidas entre os múltiplos atores, notamos que em processos de monitoramento participativo podem haver variações nas interfaces ativadas de acordo com quem exerce papéis-chave em cada uma delas. Nas campanhas acompanhadas verificamos que quando a iniciativa foi coordenada pela sociedade civil, menos interfaces socioestatais foram ativadas em relação àquela em que na coordenação havia representação do Estado. Quando coletivos e instituições estabelecem alinhamento com o Estado antes mesmo do planejamento das ações, parece ficar mais claro como serão utilizadas as informações, uma vez que o receptor, no controle social, sempre será algum agente do governo. Mas vimos que mesmo que esse alinhamento não seja formal, é importante para garantir “audiência” ao processo.

Verificou-se nas duas experiências de uso do Monitorando que a informação foi o bem básico de troca em todas as interfaces socioestatais estabelecidas. Porém, tendo em vista as diferentes estruturas possíveis para processos de monitoramento, a gramática relacional das interfaces acaba se distinguindo. Em nosso estudo de caso, a única relação mútua que se repete entre as duas iniciativas diz respeito ao momento da coleta, em que há troca de informações entre estudantes e equipes das escolas; as demais foram estabelecidas com base em relações anteriores ao processo de monitoramento acompanhado.

Pudemos, também, identificar nessas experiências que o método empregado a partir do Monitorando permite entregar ao Estado informações produzidas pela sociedade, mas isso não implicou em estabelecer uma relação mútua de troca de informação entre sociedade e Estado. Observamos que quando a informação é produzida de forma mais descentralizada, a sociedade acaba informando mais o Estado ($S \rightarrow E$), havendo algumas oportunidades de informação mútua ($S \leftrightarrow E$); mas quando produzida a partir de (ou em contribuição direta com)

órgãos estatais, há mais oportunidades de informação mútua ($S \leftrightarrow E$), e de sociedade sendo informada ($S \leftarrow E$).

Vimos também que o controle social pode ser exercido a partir de informações produzidas de forma autônoma pela sociedade, o que nos aponta para a possibilidade de contribuição de métodos de monitoramento participativo como o Monitorando para fortalecer a atuação da sociedade no controle social.

7.4 INFLUÊNCIA DA SOCIEDADE SOBRE QUESTÕES PÚBLICAS

Conforme apontado no levantamento bibliográfico, para que seja possível exercer o controle social, as relações estabelecidas entre a sociedade e o Estado devem ser mediadas por algumas condições mínimas necessárias: uma é a mobilização da sociedade para exercer essa participação (seja por meio de atores coletivos, ou seja por ações individuais); a outra é a disponibilidade de informações, que nem sempre é automática ou sequer organizada pelo poder público. Assim, vale destacar que o conceito por trás do monitoramento participativo já é, em si, uma potencialidade para o exercício do controle social: produzir dados e informações por meio de métodos que mobilizam coletividades é a proposta sobre a qual se baseiam.

Buscamos identificar se essas iniciativas de uso do Monitorando foram capazes de fortalecer a influência da sociedade sobre as questões que propunham transformar. Nossa hipótese era que a composição do grupo de atores sociais envolvidos no dia a dia das campanhas e daqueles trazidos em momentos estratégicos teria influência direta sobre o alcance de objetivos, especialmente considerando o tipo de relacionamento estabelecido entre o Estado a sociedade. Notamos que, embora as campanhas observadas tenham se mostrado diferentes quanto aos atores-chaves e às interfaces estabelecidas, os resultados relatados pelos beneficiários diretos do tema monitorado são semelhantes: de modo geral, sentem que a presença da merenda nas escolas aumentou, mas o problema ainda não foi completamente solucionado em nenhum dos dois contextos, faltando ainda resolver questões de distribuição e de pessoal. Vimos que os processos de monitoramento observados conseguiram articular sociedade e Estado em alguma etapa de sua implementação. Seja desde o planejamento ou apenas no uso das informações coletadas, essa aproximação com o Estado pode facilitar algumas etapas dos processos que buscam favorecer a atuação da sociedade no controle social, mas não são capazes de resolver problemas complexos em curto prazo. Mesmo que o problema da merenda não tenha ainda sido totalmente solucionado, outros resultados podem ser identificados.

Em diferentes proporções, notamos que o tema de um monitoramento participativo pode, a partir do processo em si de levantamento de informações, passou a ser debatido nas escolas, não só entre os coletores, mas entre estudantes e profissionais da educação, chegando a alcançar outros grupos sociais a partir de coberturas de mídia, ajudando a criar um ambiente de opinião pública favorável a encontrar a solução para o problema. Mas o que este estudo de caso apontou é o fato de que o processo de coleta de dados pode ser tão importante quanto (ou mais que) os resultados do monitoramento para pressionar os responsáveis.

7.5 LIMITES DESTA PESQUISA

Embora ao longo das análises tenham sido apresentados resultados das campanhas acompanhadas, não foi possível observar se todos os objetivos por elas estabelecidos foram logrados. Consideramos que, para tanto, seria preciso investir em outras abordagens metodológicas, não empregadas nesta investigação, uma vez que não se objetivou aqui traçar uma avaliação do impacto das campanhas ou do Monitorando. Por exemplo, para verificar se os estudantes e familiares passaram a refletir mais sobre a questão da merenda, aprenderam sobre seus direitos, conforme sugerido pela experiência de Santarém, seria aconselhável trabalhar com métodos quantitativos, questionários estruturados, aplicados a amostras representativas de ambos públicos. O mesmo valeria para verificar, conforme esperado pelos idealizadores da campanha de Belém, o quanto os estudantes de ciências contábeis despertaram para a cidadania e o exercício do controle social, sendo um caminho possível a aplicação de *survey* com egressos do curso.

Algumas outras possíveis frentes de análise foram identificadas ao longo desta pesquisa, que poderiam dar origem a novos estudos relevantes, a partir do olhar para experiências de uso do Monitorando. Uma delas diz respeito a compreender os porquês de a plataforma não ter avançado em seu uso em outros territórios na mesma dimensão dos casos aqui estudados, principalmente em São Paulo considerando a relevância de seu contexto para o histórico da metodologia e da ferramenta tecnológica. Outra frente de estudo seria a realização de um mapeamento dos usos, identificando novas interpretações, novos atores e papéis, buscando inclusive usos entre cidadãos independentes ou desvinculados da relação sociedade-Estado.

Do ponto de vista das análises das tecnologias cívicas e de suas interpretações sociais, é possível explorar uma dimensão não abordada nesta pesquisa, relativa à produção da tecnologia, tendo em vista os atores, processos, motivações e influências.

Vale também apontar para a possibilidade de trabalhar o ponto de vista dos riscos do monitoramento participativo e da mediação da tecnologia, justamente por sua proposta intrínseca de acompanhar a partir do registro.

REFERÊNCIAS⁷²

ABERS, Rebecca e; BÜLOW, Marisa Von. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 52-84, set./dez. 2011.

ABBOT, Joanne; GUIJT, Irene. **Novas visões sobre mudança ambiental: abordagens participativas de monitoramento**. Rio de Janeiro: IIED, 198, 1999.

APLICATIVO Monitorando a Cidade. 2018. Disponível em: <<https://play.google.com/store/apps/details?id=com.ionicframework.monitorandoacidade>> Acesso em 27 de agosto de 2018.

AQUINO, Andre Carlos Busanelli de; DIAS, Lidianie Nazaré da Silva; PAULA, Marcelo Moraes de; e COSTA, Ivan Silveira da. Engagement and persistence for group coproduction in public schools: why and when young individuals participate. In: INTERNATIONAL RESEARCH SOCIETY FOR PUBLIC MANAGEMENT ANNUAL CONFERENCE, 22, 2018. **Anais...** Edimburgo: IRSPM, 2018. Disponível em: <<http://programme.exordo.com/irspm2018/delegates/presentation/283/>> Acesso em 28 de agosto de 2018.

ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e Accountability. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55-56, pp. 85-103, 2002.

ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Planning**, Chicago/Washington, Vol. 35, No. 4, pp. 216-224, Jul. 1969.

ASSIS, Marluce Maria Araújo e; VILLA, Tereza Cristina Scatena. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 11, p. 376-382, mai./jun. 2013.

BARABAS, Chelsea. Initial Reflections on Promise Tracker. In: **Civic Media**. Cambridge, 2014. Disponível em <<https://civic.mit.edu/2014/2/9/initial-reflections-on-promise-tracker/>>.

BAVA, Silvio Caccia e; PAULICS, Veronika. Experiências Inovadoras para uma nova governança democrática. In: PAULICS, Veronika et al. (org.). **Mobilização Cidadã e Inovações Democráticas nas Cidades** - Edição especial para o FSM 2005. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

BENAKOUCHE, Tamara; MORAES, Ricardo Alexandre Reinaldo de; GUESSER, Adalto Herculano. Software livre numa perspectiva sociotécnica: um estudo preliminar das controvérsias para a resolução de disputas políticas. In: RIBEIRO, A. M. et al.. **5º Workshop sobre Software Livre - WSL 2004 / 5 Fórum Internacional Software Livre - FSL 2004**. Porto Alegre: Evangraf Ltda, p. 17-20, 2004.

⁷² De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023 (2002).

BENKLER, Yochai. **La riqueza de las redes: Cómo la producción social transforma los mercados y la libertad**. Barcelona: Icaria, 2015.

_____. **The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom**. New Haven: Yale University Press, 2006.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, nº45, pp.152-166, 1996.

BRAGA, Denise Bértoli. A comunicação em rede e os impactos nas possibilidades de participação social: reflexões introdutórias. In: BRAGA, Denise Bértoli (org.). **Tecnologias digitais da informação e comunicação e participação social: possibilidades e contradições**. São Paulo: Cortez, 2015.

BRASIL. **Mensagem presidencial de encaminhamento do projeto de lei que instituiu o PPA 2012-2015**. Presidência da República, 2011.

BRAVO, Maria Inês Souza e; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

BREILH, Jaime. De la vigilancia convencional al monitoreo participativo. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 937-951, 2003.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “Controle Social do Poder” e “Participação Popular”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: subsídios à formulação de um sistema de participação**. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5681>>. Acesso em 12 de junho de 2018.

CGU. Portaria CGU nº 1864, de 24 de outubro de 2016. Institui o Programa de Avaliação Cidadã de Serviços e Políticas Públicas. Diário Oficial da União. 25 out 2016.

_____. **1º Relatório de Ouvidoria Ativa no Programa Nacional de Alimentação Escolar Estadual**. Belém: Núcleo de Ações de Ouvidoria e Prevenção da Corrupção da CGU, 2017a.

_____. **2º Relatório de Ouvidoria Ativa no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Estado do Pará**. Belém: Núcleo de Ações de Ouvidoria e Prevenção da Corrupção da CGU, 2017b.

CIVIC MEDIA - MIT Media Lab's Center for Civic Media. **Promise Tracker**. 2016. Disponível em: <<https://www.media.mit.edu/projects/promise-tracker/overview/>>. Acesso em 1 de maio de 2017.

_____. **Promise Tracker launches civic monitoring campaigns across Brazil**. 2015. Disponível em: <<https://civic.mit.edu/promise-tracker>>. Acesso em 1 de maio de 2017.

_____. **Project overview**. Cambridge: MIT, 2016. No prelo.

CIVIC MEDIA - MIT Media Lab's Center for Civic Media e; REDE Nossa São Paulo. **Manual de Facilitação**. São Paulo: 2015. Disponível em <<http://monitor.promisetracker.org/pt-BR/guides>>. Acesso em 14 de maio de 2017.

CIVIC MEDIA - MIT Media Lab's Center for Civic Media; H360 – Instituto Humanitas 360; COLAB-USP - Colaboratório de Desenvolvimento e Participação da USP. **Building Capacity for Citizen Monitoring in Pará: Lessons from Three Case Studies**. Cambridge: 2017.

COLAB-USP - Colaboratório de Desenvolvimento e Participação da USP. **Site institucional**. 2014. Disponível em: <<https://colab.each.usp.br/>>. Acesso em 24 de julho de 2018.

CONSTANTINO, Pedro de Araujo Lima et al. Monitoramento Participativo da Biodiversidade e dos Recursos Naturais: Seminário Internacional e Formação da Rede Internacional de Monitoramento e Manejo Participativo. **Biodiversidade Brasileira**, Brasília, n. 1, p. 18-33, 2016. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/revistaeletronica/index.php/BioBR/article/view/539/452>>. Acesso em 12 de julho de 2018.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle Social. In: PEREIRA, Isabel Brasil e; LIMA, Júlio César França. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV, p. 66-73, 2008.

COSTA, Ivan. **Entrevista**. [outubro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Belém, 2017.

CRAVEIRO, Gisele. **Entrevista**. [novembro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. São Paulo, 2017.

DAGNINO, Evelina. Sociedad civil, participación e ciudadanía: de que estamos falando. In: **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

DANIELSEN, Finn; BURGESS, Neil D.; BALMFORD, Andrew. Monitoring matters: examining the potential of locally-based approaches. **Biodiversity & Conservation**, [S.l.], v. 14, n. 11, p. 2507-2542, 2005. Disponível em: <https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/usys/ites/ecosystem-management-dam/documents/EducationDOC/EM_DOC/Recommended%20readingDOC/Danielsen_etal_2005_Monitoring.pdf>. Acesso em 12 de julho de 2018.

DATASHIFT. **Promise Tracker Case Study**. 2015a. Disponível em: <<http://civicus.org/thedatashift/wp-content/uploads/2015/07/Promise-tracker-case-study.pdf>>. Acesso em 10 de maio de 2017.

_____. **What is citizen-generated data and what is the Datashift doing to promote it?**. 2015b. Disponível em: <http://civicus.org/images/ER%20cgd_brief.pdf>. Acesso em 4 de junho de 2017.

DIAS, Lidiane. e; DE PAULA, Marcelo. **Entrevista**. [outubro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Belém, 2017.

DIAS, Lidiane N. da S.. Projeto Ouvidoria Ativa do PNAE: Égua da merenda, João!. Belém: SISA-UFPA, 2017. Disponível em: <<http://proex.ufpa.br/sisae/listas/detalhes.php?EdUsuID=4122&EdID=39>> . Acesso em 05 de agosto de 2018.

DOIN, G. A., et al. Mobilização Social e Coprodução do Controle: o que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. **Revista Pensamento e Realidade**, São Paulo, Ano XV, v. 27, n. 2, 2012.

ESTRELLA, Marisol; GAVENTA, John. **Who counts reality?:** Participatory monitoring and evaluation: a literature review. Brighton: Institute of Development Studies, 1998.

ESTUDANTES da E.E.E.F.M. Avertano Rocha. **Entrevista**. [outubro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Belém, 2017a.

ESTUDANTES da E.E.E.M. Pedro Amazonas Pedroso. **Entrevista**. [outubro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Belém, 2017b.

ESTUDANTES da E.E.E.F.M. David Salomão Mufarrej. **Entrevista**. [outubro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Belém, 2017c.

ESTUDANTES da E.E.E.F.M. Plácido de Castro. **Entrevista**. [novembro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Santarém, 2017d.

ESTUDANTE da UFPA do curso de Ciências Contábeis. **Entrevista**. [outubro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Belém, 2017.

ESTUDANTE e PROFESSORA da E.E.E.F.M. Dom Tiago Ryan. **Entrevista**. [novembro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Santarém, 2017.

FOX, Jonathan. Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?. **World Development**, Amsterdam, v. 72, p. 346–361, 2015.

FREIRE, Giovanni; SANTOS, Rafael; et al.. **Entrevista**. [dezembro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Santarém, 2017.

FUNG, A. **Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

GESTOR da E.E.E.F.M. Avertano Rocha. **Entrevista**. [outubro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Belém, 2017a.

GESTOR da E.E.E.M. Pedro Amazonas Pedroso. **Entrevista**. [outubro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Belém, 2017b.

GESTOR da E.E.E.F.M. David Salomão Mufarrej. **Entrevista**. [outubro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Belém, 2017c.

GESTOR da E.E.E.F.M. Dom Tiago Ryan. **Entrevista**. [novembro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Santarém, 2017d.

GESTOR da E.E.E.F.M. Plácido de Castro. **Entrevista**. [novembro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Santarém, 2017e.

GOMES, Paulo de Tarso. O carro na frente dos bois e o GPS na frente do carro: perspectivas da democracia em tempos de redes sociais. In: BRAGA, Denise Bértoli (org.). **Tecnologias digitais da informação e comunicação e participação social: possibilidades e contradições**. São Paulo: Cortez, 2015.

GOHN, Maria da Glória. Participação da sociedade civil na esfera pública na América Latina. In: **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, Vol. 10, nº 18, pp. 223-244, 2011.

GRAEFF, Erhardt; MATIAS, J. Nathan. Making Drones Civic. In: **International Studies Association's 56th Annual Convention**. New Orleans: ISA, 2015.

GUIJT, Irene. **Participatory monitoring and evaluation for natural resource management and research**. Chatham (UK): Natural Resources Institute, 1999.

GURZA LAVALLE, Adrián.; ISUNZA VERA, Ernesto. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: _____. **La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social**. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - Universidad Veracruzana, 2010, p. 17-80.

_____. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos Estudos-CEBRAP**, São Paulo, nº 92, p. 105-121, 2012.

HENDLER, J. et al. **Engines of Change: What Civic Tech Can Learn from Social Movements**. [S.l.]: Omidyar Network, 2016. Disponível em: <https://www.omidyar.com/sites/default/files/file_archive/Pdfs/Engines%2520of%2520Change%2520-%2520Final.pdf>. Acesso em 17 de julho de 2018.

HERMES, L. C. et al. **Participação comunitária em monitoramento da qualidade da água**. Brasília: Embrapa Meio Ambiente-Circular Técnica (INFOTECA-E), 2004.

HOPE, Alexis. Workshop Stories. In: **Civic Media**. Cambridge: MIT, 2014. <<https://civic.mit.edu/2014/02/17/workshop-stories/>>

HUMANITAS 360. **2016 Annual Report**. Nova York: Instituto Humanitas 360, 2016. Disponível em: <<http://humanitas360.org/wp-content/uploads/2017/02/Humanitas360-Annual-Report-Digital.pdf>> Acesso em 24 de julho de 2018.

INSTITUTO ALANA. **Espaço Alana**. [S.d.]. Disponível em: <<http://alana.org.br/project/espaco-alana/>> Acesso em 1 de junho do 2017.

ILHABELA SUSTENTÁVEL, Instituto. **Site institucional**. Disponível em: <<http://iis.org.br/>> Acesso em 1 de junho de 2017.

JACOBI, Pedro R.. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. In: **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, nº 7, p. 443-454, 2002.

KLEIN, Hans K.; KLEINMAN, Daniel Lee. The social construction of technology: Structural considerations. **Science, Technology, & Human Values**, Waltham, v. 27, n. 1, p. 28-52, 2002.

KNIGHT Foundation, RITA ALLEN Foundation; **Scaling Civic Tech: Paths to a sustainable future**. 2017. Disponível em: <<https://knightfoundation.org/features/civicttechbiz/>>. Acesso em 28 de julho de 2018.

KROHLING PERUZZO, Cicilia M. Movimentos sociais, redes virtuais e mídia alternativa no junho em que “o gigante acordou”(?). **MATRIZES**, v. 7, n. 2, 2013.

KULLENBERG, Christopher; KASPEROWSKI, Dick. What is citizen science? – A scientometric meta-analysis. **PloS one**, São Francisco, v. 11, n. 1, p. e0147152, 2016.

LEITE, Silvana Nair; VASCONCELLOS, Maria da Penha Costa. Construindo o campo da pesquisa: reflexões sobre a sociabilidade estabelecida entre pesquisador e seus informantes. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 16, p. 169-177, 2007.

LINDBERG, Staffan I. Mapping accountability: core concept and subtypes. **International Review of Administrative Sciences**, Newbury Park, Vol 79, Issue 2, pp. 202-226, 2013.

MARA, Eliana. **Entrevista**. [dezembro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Santarém, 2017.

MARCONDES, Mariana Mazzini et al. Estado e democracia: representação, participação e controle social na gestão pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 1, 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: ENEPCP v.1, n.1, 2015.

MARTANO, Andrés M. R. et al.. **Monitorando a merenda no Pará: uma experiência de coleta de dados para ação cidadã**. Disponível em: <<https://colab-usp.github.io/monitorando-relatorio-fase2/relatorio-monitorando.pdf>>. Acesso em 28 de maio de 2017.

MARTINS, Beatriz Cintra. Cooperação e controle nas dinâmicas de auto-organização em plataformas colaborativas. **Revista Eptic Online**, Aracaju, v. 16, n. 2, 2014. Disponível em <<http://arquivos.next.iciet.fiocruz.br/sites/arquivos.next.iciet.fiocruz.br/files/2169-6217-1-PB.pdf>>. Acesso em 12 de julho de 2018

MCCANN, Laurenellen. But What Is “Civic”? **Civicist**. Nova York: Civic Hall, maio de 2015. Disponível em: <<https://civichall.org/civicist/what-is-civic/>>. Acesso em 19 de agosto de 2018.

MERENDEIRAS da E.E.E.F.M. Avertano Rocha. **Entrevista**. [outubro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Belém, 2017a.

MERENDEIRAS da E.E.E.M. Pedro Amazonas Pedroso. **Entrevista**. [outubro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Belém, 2017b.

MERENDEIRAS da E.E.E.F.M. David Salomão Mufarrej. **Entrevista**. [outubro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Belém, 2017c.

MERENDEIRAS da E.E.E.F.M. Dom Tiago Ryan. **Entrevista**. [novembro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Santarém, 2017d.

MERENDEIRAS da E.E.E.F.M. Plácido de Castro. **Entrevista**. [novembro 2017]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Santarém, 2017e.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MPPA, Ministério Público do Estado do Pará. **O que é o MP**. Disponível em: <<http://www.mppa.mp.br/index.php?action=Menu.interna&id=387&class=M>> Acesso em 2 de junho de 2017.

MTCGU, Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Site institucional**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>> Acesso em 2 de junho de 2017.

NARAYAN, Deepa. Designing community-based development. **Social Development Notes – Environmentally and socially sustainable development network**. Washington, note nº. 5, 1995. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11662/273610sdn040see0als_o018187.pdf;sequence=1>. Acesso em 12 de julho de 2018.

NIC.BR - Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil: TIC Domicílios e TIC Empresas 2015**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016.

_____. **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil: TIC Domicílios e TIC Empresas 2017**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018.

NOSSA ILHÉUS, Instituto. **Site Institucional**. Disponível em: <<http://nossailheus.org.br/>> Acesso em 1 de junho de 2017.

OAKLEY, Peter; CLAYTON, Andrew. **Monitoramento e avaliação do empoderamento** (“empowerment”). São Paulo: Instituto Pólis, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, nº 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, Dennis de. Movimentos sociais e uma nova cultura política em tempos de ação direta do capital. **ARACÊ – Direitos Humanos em Revista**, São Paulo, ano 1, n. 1, jun. 2014.

OSB – Observatório Social de Belém. **Site institucional**. Disponível em <<http://osbelem.org/>> Acesso em 1 de junho de 2017.

PATEL, Mayur et al. **The Emergence of Civic Tech: Investments in a Growing Field**. Knight Foundation, 2013. Disponível em:

<https://www.knightfoundation.org/media/uploads/publication_pdfs/knight-civic-tech.pdf>. Acesso em 20 de julho de 2018.

PEREIRA JUNIOR, Clorisval; SPITZ, Rejane. Plataformas Digitais para Participação Cívica: Inclusão Digital e Inovação Social Digital. In: Congresso Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento em Design, 12, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Blucher Design Proceedings, v. 9, n. 2, 2016, p. 3123-3133.

PEREIRA JUNIOR, Clorisval. **Tecnologias cívicas e inovação social digital: desafios para o design nos novos territórios da participação cidadã**. 2017. 102 f. Tese (Doutorado em Design) – PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2017.

PERUZZOTTI, Enrique e; SMULOVITZ, Catalina. Social Accountability: An Introduction. In: _____. **Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, p. 3-27, 2000.

PERUZZOTTI, Enrique. Broadening the Notion of Democratic Accountability: Participatory Innovation in Latin America. **Polity**, Chicago, v. 44, n. 4, 2012.

PIERDOMINICI, María Cristina Girardo; ALEMÁN, Prudencio Oscar Mochi; CASALET, Lucía Abelenda. Las tecnologías cívicas como herramientas ciudadanas para la innovación social. **Cofactor**, Londres, ano 5, n.10, p. 113-129, jul./dez. 2014.

PLATAFORMA Monitorando a Cidade. 2014a. Disponível em: <<https://monitor.promisetracker.org/?locale=pt-BR>> Acesso em 1 de junho de 2018.

PLATAFORMA Promise Tracker. 2014b. Disponível em: <<https://monitor.promisetracker.org/>> Acesso em 1 de junho de 2018.

REDE Nossa São Paulo. **Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis: História e metodologia da Rede Nossa São Paulo**. São Paulo: Rede Nossa São Paulo, 2015.

REISER, Emilie. Trash collection in Jardim Pantanal. In: **Promise Tracker**. Cambridge: 25 de abril de 2015a. Disponível em: <<http://promisetracker.org/2015/04/25/trash-collection-in-jardim-pantanal/>> Acesso em 1 de junho de 2017.

_____. Recovering play spaces in Jardim Pantanal. In: **Promise Tracker**. Cambridge: 16 de agosto de 2015b. Disponível em: <<http://promisetracker.org/2015/08/16/recovering-play-spaces-in-jardim-pantal/>> Acesso em 1 de junho de 2017.

_____. Monitoring public bus stops in Ilhéus. In: **Promise Tracker**. Cambridge: 18 de abril de 2015c. Disponível em: <<http://promisetracker.org/2015/04/18/monitoring-public-bus-stops-in-ilheus/>> Acesso em 1 de junho de 2017.

_____. Water quality in Ilhabela. In: **Promise Tracker**. Cambridge: 15 de abril de 2015d. Disponível em: <<http://promisetracker.org/2015/04/15/water-quality-in-ilhabela/>> Acesso em 1 de junho de 2017.

_____. Public parks and transportation in Belém. In: **Promise Tracker**. Cambridge: 28 de abril de 2015e. Disponível em: <<http://promisetracker.org/2015/04/28/public-parks-and-transportation-in-belem/>> Acesso em 1 de junho de 2017.

_____. Citizens & City Hall Monitor Sanitation in Belém. In: **Promise Tracker**. Cambridge: 21 de agosto de 2015f. Disponível em: <<http://promisetracker.org/2015/08/21/social-observatory-city-hall-monitor-sanitation-in-belem/>> Acesso em 1 de junho de 2017.

_____. Monitoring school lunch in Pará. In: **Promise Tracker**. Cambridge: 13 de julho de 2016a. Disponível em: <<http://promisetracker.org/2016/07/13/monitoring-school-lunch-in-para/>> Acesso em 1 de junho de 2017.

_____. Citizen audit at the Federal University of Pará. In: **Promise Tracker**. Cambridge: 21 de setembro de 2016b. Disponível em: <<http://promisetracker.org/2016/09/21/citizen-audit-at-the-federal-university-of-para/>> Acesso em 1 de junho de 2017.

_____. University students take monitoring into public high schools. In: **Promise Tracker**. Cambridge: 1 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<http://promisetracker.org/2017/02/01/university-students-take-monitoring-into-public-high-schools/>> Acesso em 1 de junho de 2017.

_____. Piloting Promise Tracker in Sao Paulo. In: **Civic Media**. Cambridge: MIT, 2014. Disponível em: <<https://civic.mit.edu/2014/12/08/piloting-promise-tracker-in-sao-paulo/>> Acesso em 28 de agosto de 2018.

_____. **Entrevista**. [maio 2018]. Entrevistadora: Marisa de Castro Villi. Meio digital, 2018.

ROSA, Raúl Magallón. Tecnologías cívicas y participación ciudadana. In: **Revista de Estudios de Juventud**, Logroño, n. 105, p. 53-70, 2014.

RUMBUL, Rebecca; SHAW, Emily. **Civic Tech Cities**. [S.l.]: mySociety, 2017. Disponível em: <<https://www.mysociety.org/files/2017/05/civic-tech-cities.pdf>>. Acesso em 20 de julho de 2018.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela Mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortês Editora, 1995.

_____. **A crítica à razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

_____. (org.). **Democratizar a democracia - Os caminhos da democracia participativa**. Porto: Afrontamento, 2003.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e estado**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 109-130, jan./abr. 2006.

SCHUDSON, Michael. Changing Concepts of Democracy. In: **Democracy and Digital Media Conference**. Cambridge: MIT, 1998.

SIMIONATTO, Ivete. Classes subalternas, luta de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. **Revista Katálýsis**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2009.

SPINK, Peter Kevin. O pesquisador conversador no cotidiano. **Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 20, Edição Especial, p. 70-77, 2008.

STAKE, Robert E. **The art of case study research**. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc, 1995.

_____. **Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Porto Alegre: Penso Editora, 2016.

STEINBERG, Tom. 'Civic Tech' has won the name-game. But what does it mean?. **Blog mySociety**. 2014. Disponível em: <<https://www.mysociety.org/2014/09/08/civic-tech-has-won-the-name-game-but-what-does-it-mean/>>. Acesso em 18 de agosto de 2018.

STEMPECK, Matt; SIFRY, Micah; SIMPSON, Erin. **Civic Tech Field Guide**. 2018. Disponível em < <http://bit.ly/organizecivictech>>. Acesso em 18 de agosto de 2018.

_____. Towards a taxonomy of civic technology. In: **Microsoft On the Issues**. 2016. Disponível em: <<https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2016/04/27/towards-taxonomy-civic-technology/>> Acesso em 17 de julho de 2018.

VAZ, José Carlos. Tecnologia da informação como instrumento para a democratização da gestão de políticas culturais. In: **Dossiê Práticas e Políticas Culturais: Paradoxos e diálogos com a tecnologia**. Arquivos do CMD, Volume 5, n.1, pp. 52-63, jan./jul. 2017a.

_____. Transformações tecnológicas e perspectivas para a gestão democrática das políticas culturais. In: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 71, pp. 83-102, 2017b.

XAVIER, Emerson Magnus de Araújo. **Serviços geográficos baseados em mediadores e padrões abertos para monitoramento ambiental participativo na Amazônia**. São José dos Campos: INPE, 2008. Disponível em <<http://urlib.net/sid.inpe.br/mtc-m17@80/2008/04.15.14.46>>. Acesso em 12 de julho de 2018.

ZUCKERMAN, Ethan. **Promise Tracker and Monitorial Citizenship**. 2014a. Disponível em: <<http://www.ethanzuckerman.com/blog/2014/01/24/promise-tracker-and-monitorial-citizenship/>>. Acesso em 1 maio de 2017.

ZUCKERMAN, Ethan. **Monithon and Monitorial Citizenship in Italy**. 2014b. Disponível em: <<http://www.ethanzuckerman.com/blog/2014/05/19/monithon-and-monitorial-citizenship-in-italy/>> . Acesso em 1 maio de 2017.

APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COLETIVA COM COORDENADORES DE CAMPANHAS

- Descrever como a campanha começou no contexto (o porquê da campanha, qual é a realidade que pretendia mudar). Como ela chegou? Quando começou? Quem deu a ideia? Quem foi chamado a participar? Foi bem aceito? Por todos?
- Descrever como ela acontece(u) no contexto (macro – município/conjunto de escolas e micro – na unidade escolar; se possível). Qual tem sido(foi) o processo da campanha? Quais foram os principais acontecimentos, eventos, pontos principais da campanha?
- Qual é(foi) o objetivo da campanha naquele contexto? Onde se quer(ia) chegar? O que se imagina(va) alcançar?
- Quais são os papéis de cada pessoa na campanha? Aqueles que representam instituições, consideram esse papel individual ou institucional?
- Quem são os principais aliados da campanha? Como se deu essa relação?
- Há quem poderia ainda ser aliado, mas não há uma relação construída? Há opositores à campanha? Quem? Como se dá essa relação?
- Quem (pessoa ou instituição) tem sido(foi) fundamental para a campanha?
- A campanha continua ativa? Continuam sendo coletados dados? Por quê?
- Dificuldades enfrentadas durante a campanha? Quais?
- Por que usar o Monitorando? Qual o sentido/contribuição do Monitorando para a campanha? Explorar o Monitorando como plataforma e não só como aplicativo. Qual o uso que se faz das funcionalidades do Monitorando (site, app, oficinas)? Em que ele ajuda, se é que ajuda? Em que ele atrapalha, se é que atrapalha? O que falta e o que sobra (não é usado ou foi substituído por outra coisa)? Explorar se há outros ativos além da ferramenta, como as instituições por trás do Monitorando, a rede de organizações etc.
- As relações entre as instituições envolvidas passaram por algum tipo de mudança? Fortaleceu? Enfraqueceu? Mudou algo na dinâmica das relações institucionais? Acha que a campanha aproximou ou afastou órgãos e outros grupos da questão da merenda? Quais? De que forma?
- Saberia dizer o que tem sido(foi) feito com os resultados da campanha?
- Acha que as pessoas/instituições hoje lidam com a questão da merenda da mesma forma que antes? Acha que isso pode ter influenciado outros aspectos da educação? Ou outros assuntos públicos?

- Participa ou acompanha outras campanhas ou mobilizações para transformar ou para influenciar politicamente questões públicas/de interesse (da instituição ou da pessoa)? Como vinha trabalhando antes da campanha? E já atuou especificamente na questão da merenda?
- A sociedade civil, de modo geral, já atuava procurando influenciar a questão da merenda no município? Tem conseguido influenciar?
- Hoje, como está a relação Estado-sociedade civil sobre o tema da merenda? Explorar se cooperativo ou de embate, com órgãos de controle e com executivo. Em algum momento foi acionado algum deputado ou alguém do legislativo?
- E a merenda mudou?

APÊNDICE B - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COLETIVA COM ESTUDANTES DE ESCOLAS

- Descrever como a campanha começou no contexto. Como ela chegou? Quando começou? Quem deu a ideia? Quem foi chamado a participar? Foi bem aceito? Por todos?
- Descrever como ela acontece(u) na escola. Qual tem sido(foi) o processo da campanha? Quais foram os principais acontecimentos, eventos, pontos principais da campanha?
- Qual é(foi) o objetivo da campanha naquele contexto? Onde se quer(ia) chegar? O que se imagina(va) alcançar?
- Quais são os papéis de cada pessoa na campanha? Aqueles que representam instituições, consideram esse papel individual ou institucional?
- Quem são os principais aliados da campanha? Como se deu essa relação?
- Há quem poderia ainda ser aliado, mas não há uma relação construída? Há opositores à campanha? Quem? Como se dá essa relação?
- Quem (pessoa ou instituição) tem sido(foi) fundamental para a campanha?
- A campanha continua ativa? Continuam sendo coletados dados? Por quê?
- Dificuldades enfrentadas durante a campanha? Quais?
- Por que usar o Monitorando? Qual o sentido/contribuição do Monitorando para a campanha? Explorar o Monitorando como plataforma e não só como aplicativo. Qual o uso que se faz das funcionalidades do Monitorando (site, app, oficinas)? Em que ele ajuda, se é que ajuda? Em que ele atrapalha, se é que atrapalha? O que falta e o que sobra (não é usado ou foi substituído por outra coisa)? Explorar se há outros ativos além da ferramenta, como as instituições por trás do Monitorando, a rede de organizações etc.
- As relações entre as pessoas da escola passaram por algum tipo de mudança? Fortaleceu? Enfraqueceu? Mudou algo na dinâmica da escola? (Explorar: entre alunos, com professores, gestores, famílias, etc). E com pessoas de fora da escola? Com quais pessoas? Você pode dar exemplos? Acha que a campanha aproximou ou afastou órgãos e outros grupos da questão da merenda? Quais? De que forma?
- Saberá dizer o que tem sido(foi) feito com os resultados da campanha?
- Acha que as pessoas/instituições hoje lidam com a questão da merenda da mesma forma que antes? Acha que isso pode ter influenciado outros aspectos da educação? Ou outros assuntos públicos?

- Hoje, como está a relação Estado-sociedade civil sobre o tema da merenda? Explorar se cooperativo ou de embate, com órgãos de controle e com executivo. Em algum momento foi acionado algum deputado ou alguém do legislativo?
- E a merenda mudou?

APÊNDICE C - ROTEIRO PARA ENTREVISTA INDIVIDUAL COM IDEALIZADORES DAS CAMPANHAS

- Descrever genericamente o trabalho da instituição.
- Participa ou acompanha outras campanhas ou mobilizações para transformar ou para influenciar politicamente questões públicas/de interesse (da instituição ou da pessoa)? Como vinha trabalhando antes da campanha? E já atuou especificamente na questão da merenda?
- A sociedade civil, de modo geral, tem procurado influenciar a questão da merenda no município? Tem conseguido influenciar?
- Qual a compreensão sobre controle social? Como denominam o trabalho de influência que vem exercendo? O que entendem que estão fazendo?
- Como vinha sendo a relação Estado-sociedade civil sobre o tema da merenda antes da campanha? Explorar se havia cooperação ou embate.
- Está(eve) envolvido com a campanha diretamente? Qual o envolvimento? Que papel exerce(u)?
- Qual acha que foi seu papel na criação da campanha? E qual acha que é seu papel atualmente? (Explorar: Como pessoa e como instituição que representa)
- O que tem acontecido que acredita ser resultado da campanha? Os dados coletados pelos estudantes têm sido utilizados?

APÊNDICE D - ROTEIRO PARA ENTREVISTA INDIVIDUAL OU COLETIVA COM GESTORES ESCOLARES

- A sociedade civil, de modo geral, tem procurado influenciar a questão da merenda no município? Tem conseguido influenciar?
- Está(eve) envolvido com a campanha diretamente? Qual o envolvimento? Que papel exerce(u)?
- O que tem acontecido que acredita ser resultado da campanha? Os dados coletados pelos estudantes têm sido utilizados?

APÊNDICE E - ROTEIRO PARA ENTREVISTA INDIVIDUAL COM ESTUDANTES DA UFPA

- Descrever como a campanha começou no contexto. Como ela chegou? Quando começou? Quem deu a ideia? Quem foi chamado a participar? Foi bem aceito? Por todos?
- Descrever como ela acontece(u) nas escolas dos participantes e na universidade. Qual tem sido(foi) o processo da campanha? Quais foram os principais acontecimentos, eventos, pontos principais da campanha?
- Qual é(foi) o objetivo da campanha naquele contexto? Onde se quer(ia) chegar? O que se imagina(va) alcançar?
- Quais são os papéis de cada pessoa na campanha? Aqueles que representam instituições, consideram esse papel individual ou institucional?
- Quem são os principais aliados da campanha? Como se deu essa relação?
- Há quem poderia ainda ser aliado, mas não há uma relação construída? Há opositores à campanha? Quem? Como se dá essa relação?
- Quem (pessoa ou instituição) tem sido(foi) fundamental para a campanha?
- A campanha continua ativa? Continuam sendo coletados dados? Por quê?
- Dificuldades enfrentadas durante a campanha? Quais?
- Por que usar o Monitorando? Qual o sentido/contribuição do Monitorando para a campanha? Explorar o Monitorando como plataforma e não só como aplicativo. Qual o uso que se faz das funcionalidades do Monitorando (site, app, oficinas)? Em que ele ajuda, se é que ajuda? Em que ele atrapalha, se é que atrapalha? O que falta e o que sobra (não é usado ou foi substituído por outra coisa)? Explorar se há outros ativos além da ferramenta, como as instituições por trás do Monitorando, a rede de organizações etc.
- Saber se diz o que tem sido(foi) feito com os resultados da campanha?
- Acha que as pessoas/instituições hoje lidam com a questão da merenda da mesma forma que antes? Acha que isso pode ter influenciado outros aspectos da educação? Ou outros assuntos públicos?
- Hoje, como está a relação Estado-sociedade civil sobre o tema da merenda? Explorar se cooperativo ou de embate, com órgãos de controle e com executivo. Em algum momento foi acionado algum deputado ou alguém do legislativo?
 - E a merenda mudou?

APÊNDICE F - ROTEIRO PARA ENTREVISTA INDIVIDUAL OU COLETIVA COM MERENDEIRAS

- Aqui na escola tem (teve) a campanha sobre a merenda, né?! O que você acha(ou) dela?
- Como ela acontece? Continua acontecendo?
- Está(eve) envolvido com a campanha diretamente? Qual o envolvimento? Que papel exerce(u)?
- Você viu algum dado da campanha? (Fotos tiradas, gráficos...)
- Sabe o que fazem com a campanha, depois de tirar as fotos?
- Como isso afeta o seu dia a dia? Acha que mudou? Para melhor ou pior?
- Percebe alguma mudança na merenda desde que a campanha começou?
- E acha que mudou algo aqui na escola?