

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**TAIANE RITTA COELHO**

**ANÁLISE DE PODER NAS PLATAFORMAS DE PARTICIPAÇÃO DIGITAL E A  
INFLUÊNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**SÃO PAULO**  
**2018**

**TAIANE RITTA COELHO**

**ANÁLISE DE PODER NAS PLATAFORMAS DE PARTICIPAÇÃO DIGITAL E A  
INFLUÊNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

Tese de doutorado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), como requisito para obtenção do título de Doutora em Administração de Empresas.

Área de Concentração: Análise, Administração e Tecnologia de Informação.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Maria Alexandra Cunha  
Co-Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Marlei Pozzebon

**SÃO PAULO**

**2018**

Coelho, Taiane Ritta.

Análise de poder nas plataformas de participação digital e a influência em políticas públicas / Taiane Ritta Coelho. – 2018.  
252 f.

Orientadoras: Maria Alexandra Viegas Cortez da Cunha, Marlei Pozzebon  
Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Tecnologia da informação - Aspectos sociais. 2. Sociedade da informação. 3. Cidadania. 4. Participação política. 5. Políticas públicas. I. Cunha, Maria Alexandra Viegas Cortez da. II. Pozzebon, Marlei. III. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. IV. Título.

CDU 316.7

**TAIANE RITTA COELHO**

**ANÁLISE DE PODER NAS PLATAFORMAS DE PARTICIPAÇÃO DIGITAL E A  
INFLUÊNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

Tese de doutorado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), como requisito para obtenção do título de Doutora em Administração de Empresas.

Área de Concentração: Análise, Administração e Tecnologia de Informação.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Maria Alexandra Cunha

Coorientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Marlei Pozzebon

**Data da Aprovação:**

\_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_\_

**Banca Examinadora:**

---

Prof<sup>ª</sup> Dra. Maria Alexandra Cunha (orientadora)  
FGV-EAESP

---

Prof<sup>ª</sup> Dra. Marlei Pozzebon (coorientadora)  
FGV-EAESP e HEC Montréal

---

Prof Dr. Fernando do Amaral Nogueira  
FGV-EAESP

---

Prof Dr. José Carlos Vaz  
USP-EACH

---

Prof<sup>ª</sup> Dra. Natalia Aguilar Delgado  
HEC Montréal

À Deus, ao Renato e à minha família!  
Aos cidadãos que, assim como eu, acreditam em um futuro melhor!

## AGRADECIMENTOS

Chegou o grande dia de expressar minha gratidão a todos que ajudaram a fazer do meu sonho uma realidade. Esse ciclo está se fechando e muitas pessoas contribuíram para que a jornada tivesse menos espinhos durante os últimos quatro anos, às quais serei eternamente grata. Todas as palavras não seriam suficientes para agradecer ao Renato, que esteve sempre ao meu lado. Mesmo não concordando com algumas das minhas escolhas, apoiou-me, amparou-me e me incentivou a seguir. Comemorou comigo as conquistas e me carregou no colo quando eu estava frágil e cansada.

Sou feliz e extremamente grata à minha família, que, mesmo morando longe, esteve tão perto e me deu o suporte de que tanto precisei. Agradeço em especial à minha mãe, Maria Iara Coelho e aos meus irmãos, Leonardo Coelho e Rafael Coelho. Sem vocês, eu nada seria! Agradeço ao meu pai, que onde quer que esteja sei que está orgulhoso de mim.

Gostaria de expressar a mais profunda gratidão à minha orientadora, Maria Alexandra Cunha, que proveu suporte intelectual e emocional durante todo o doutorado e sempre foi carinhosa, atenciosa e muito paciente. Sou grata a minha coorientadora, Marlei Pozzebon, que me acolheu em Montréal e, com sua generosidade, estimulou-me a sair de minha zona de conforto. Seu alto padrão em relação à qualidade da pesquisa serviu como um enorme desafio, que me levou a superar minhas limitações. Difícil é achar palavras para expressar o quanto admiro vocês duas e o quanto sou grata por ter feito parte do NOCas.

Não poderia deixar de agradecer ao grupo de pesquisa TI e Governo, sob coordenação da professora Maria Alexandra, com quem tive a chance de compartilhar dúvidas, teorias, temas de pesquisa, anseios e desafios. A todos os integrantes do grupo, muito obrigada por compartilharem o tempo de vocês comigo. Também agradeço à equipe do projeto Democracia Digital, do qual fiz parte em 2015. Além de ter sido um grande prazer trabalhar com os pesquisadores, as discussões e as dúvidas que surgiram durante o projeto me motivaram a desenvolver esta tese.

Agradeço aos amigos, que foram cruciais em toda a trajetória. Em especial, à querida amiga Márcia Hino. Com ela, dividi horas de voo, lágrimas, sorrisos, angústias, alegrias, trabalho (muito trabalho) e dicas preciosas para a tese. O que seria desses quatro anos se não fosse o seu apoio a cada viagem para São Paulo e encontros em Curitiba? Agradeço também ao amigo Joaquim Heck, que me privilegiou com sua inteligência, gentileza e generosidade, e à

amiga Melania Carnhelutti, que, com sua doçura e compreensão, auxiliou-me a conciliar o trabalho e o doutorado.

Estendo meus agradecimentos à FGV-EAESP e ao CMCD, que me oportunizaram fazer este doutorado. Gratidão em especial aos professores da linha de pesquisa AATI e aos colegas de mestrado e doutorado, com quem tive a honra de aprender e compartilhar conhecimentos durante esses anos. O meu muito obrigada também à organização de fomento à pesquisa CAPES, que proveu recursos para o estágio doutoral e para a realização desta pesquisa.

Agradeço também a HEC Montréal, pela oportunidade de realizar o estágio doutoral. O período em que estive na HEC Montréal e o convívio com os colegas do grupo de pesquisa da professora Marlei Pozzebon foram fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa. Aos amigos que tive a felicidade de conhecer e realizar muitas discussões regadas a café colombiano, um brinde!

Como não agradecer a acolhida de Diego e Débora em Montréal? Nunca imaginei que esse reencontro seria tão especial e que o “chegou o fim de semana” seria tão esperado, para poder compartilhar os passeios, as risadas, as comilanças e a alegria de estar com vocês. Como não agradecer à “família Capes”, os amigos que, assim como eu, foram realizar estágio doutoral em Montréal. Foram tantos que eu não poderia colocar o nome de todos aqui. Escrever a tese longe de casa se tornou menos difícil sabendo que poderia contar com vocês.

Minha pesquisa buscou entender o processo de eParticipação na elaboração de três políticas públicas, em três cidades: Curitiba, São Paulo e Rio de Janeiro. Sou grata à prefeitura dessas três cidades pela receptividade. Obrigada pela confiança para que eu conseguisse conduzir a pesquisa. Agradeço também aos entrevistados, que disponibilizaram seu tempo para compartilhar comigo seu conhecimento e experiência, vocês são o coração deste trabalho.

Gostaria de agradecer aos professores que compõem a banca examinadora: professora Natália Delgado, professor José Carlos Vaz e professor Fernando Nogueira. As suas contribuições serão enriquecedoras para a conclusão deste trabalho. Obrigada pela gentileza de aceitarem o convite.

Meu especial agradecimento àqueles que me apoiaram no início dessa jornada. Querido Frega, obrigada pelo incentivo! E digo a você que não precisei dormir no vão do MASP porque os queridos primos a quem também sou grata, Elis e Fabrício, me acolheram na casa deles. Finalmente, a você que, porventura, não foi citado aqui, mas que de alguma forma me ajudou e torceu por mim, muito obrigada!

## RESUMO

Esta tese tem como objetivo explicar como o poder se manifesta no uso de plataformas de participação digital para influenciar a política pública. Ferramentas de TIC implementadas para promover eParticipação apresentam novas oportunidades de diálogo entre o governo e os cidadãos, mas aumentar a participação por meio de plataformas ainda é um desafio. Um problema fundamental, nesse contexto, é que não são feitas considerações sobre as possíveis mudanças no equilíbrio entre as atividades internas no governo e questões de formulação de políticas. Esta tese avança nessa questão, partindo do pressuposto de que o poder é um mediador em tal processo. Maior atenção ao poder pode ajudar na concepção e implementação de processos que são mais representativos, inclusivos e imparciais e pode conduzir a uma maior autonomia dentro de um sistema democrático. Esta pesquisa foi desenvolvida por meio de estudos de caso retrospectivos e comparativos, usando-se a análise de processo das plataformas de participação para a elaboração de três políticas públicas em importantes cidades do país (plataforma de participação para elaboração do PlanMob/SP 2015, de São Paulo; do PMUS 2015, do Rio de Janeiro; do Plano Diretor 2014, de Curitiba). Teve como base diversas fontes de dados, como entrevistas semiestruturadas, documentação e observação não participante, analisadas por meio das técnicas de *visual mapping* e codificação. Os resultados mostram que os diferentes atores imprimem poder na plataforma por meio da posse de recursos críticos e de autoridade formal, mas também por meio da mobilização de recursos na prática (*resourcing*). Três fases de *resourcing* emergiram: *resourcing in*, *resourcing within* e *resourcing out*. Com base nos achados, esta pesquisa apresenta um modelo que explica o processo em que, a partir das práticas de participação, recursos são criados e distribuídos. O uso desses recursos gera mudanças nas práticas de participação e no estabelecimento de mecanismos usados para influenciar a política pública. Esse *interplay* entre uso dos recursos e geração de mecanismos de influência afeta o curso da participação e leva a resultados diferentes, que incluem legitimidade, influência moderada ou influência na política pública e aprendizado sobre o processo de eParticipação. Tem-se, ainda, que a mobilização de *resourcing in* nas práticas que antecedem a participação na plataforma, como a formação de alianças e a busca pelo apoio político, têm reflexos que impulsionam a influência na política pública. A união entre os saberes técnicos e coletivos (*resourcing within*) para realizar a eParticipação é uma fonte de poder que interfere no resultado. Com isso, contribui para a literatura de eParticipação, expandindo o conhecimento sobre os antecedentes, as práticas e os resultados no processo de participação eletrônica. Para a literatura de poder, amplia as discussões sobre os paradigmas de posse e de prática e avança na explicação de *resourcing* como fonte de poder. Enriquece a literatura de *Resourcing*, explorando a discussão sobre o recurso espaço como aspecto importante das relações de poder e apresentando o conceito de fases de recursos no processo de participação digital. Também é relevante para entender estas práticas e contribuir para que gestores públicos possam desenvolver plataformas que auxiliem na governança pública e prover direções para que governo e cidadãos criem mecanismos para melhorar seu relacionamento na formulação de políticas públicas, por meio das TIC.

**Palavras-chaves:** Plataformas de participação digital, políticas públicas, poder na prática e na posse, *resourcing*.



## ABSTRACT

This study aims to explain how power is manifested in the use of digital participation platforms to influence public policy. ICT tools implemented to promote e-Participation present new opportunities for dialogue between government and citizens. However, increasing participation through platforms remains a challenge. A fundamental problem in this context is the lack of considerations regarding possible changes in the balance between internal activities in the government and policy formulation issues. This thesis addresses this question based on the assumption that power is a mediator in this process. Paying greater attention to power could aid the conception and implementation of processes that are more representative, inclusive and impartial, leading to greater autonomy within a democratic system. The study was conducted through retrospective and comparative case studies, using the process analysis of participation platforms for the drafting of three public policies in important cities of the country (participation platform for the drafting of the PlanMob/SP 2015 in São Paulo, PMUS 2015 in Rio de Janeiro and the PlanoDiretor 2014 in Curitiba). The study was based on a number of data sources, such as semi-structured interviews, documentation and non-participation observation, analyzed using visual mapping and encoding techniques. The results show that the different actors display power on the platform through the possession of critical resources and formal authority, but also through resourcing. Three phases of resourcing emerged: resourcing in, resourcing within, and resourcing out. Based on the findings, I present a model that explains the process, in which, through participation, resources are created and distributed. The use of these resources generates changes in participation practices and in the establishment of mechanisms used to influence public policy. This interplay between the use of resources and the generation of mechanisms of influence affects the course of participation, leading to different results, including legitimacy, moderate influence or influence on public policy and learning with regard to the e-Participation process. It is also argued that the mobilization of resourcing in the practices that precede the participation in the platform, such as alliances and political support, have consequences in the drives the influence in the public policy. The union between technical and collective knowledge (resourcing within) is a source of power that interferes with the result. This study contributes to the literature on e-Participation by expanding knowledge on the antecedents, practices and results in the electronic participation process. It also enriches the literature on Resourcing, providing a further explanation of resourcing as a source of power, exploring the discussion on the resource space as an important aspect of power relationships and expanding the typology of resources in the digital participation process.

**Keywords:** eParticipation, public policy, possession and practice perspective of power, resourcing

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Esquema do referencial teórico .....	21
Figura 2 – O ciclo de políticas públicas .....	36
Figura 3 – Os três momentos da avaliação da política pública .....	41
Figura 4 – Quadro Teórico .....	68
Figura 5 – Escolhas metodológicas da pesquisa.....	71
Figura 6 – Legenda para os mapas visuais .....	83
Figura 7 – Sumário da apresentação dos resultados .....	86
Figura 8 – Página inicial do portal PlanMob .....	98
Figura 9 – Reconstrução da participação eletrônica no portal PlanMob .....	100
Figura 10 - Página inicial do portal Desafio Ágora Rio .....	103
Figura 11 – Reconstrução da fase de Engajamento .....	106
Figura 12 – Reconstrução da fase de Proposição .....	107
Figura 13 – Reconstrução da fase de Curadoria .....	110
Figura 14 – Reconstrução das fases Votação e Avaliação .....	112
Figura 15 – Página inicial da plataforma Mapeando .....	114
Figura 16 – Reconstrução da Plataforma Mapeando .....	115
Figura 17 – Comparativo entre a rede desenhada no Mapeando (esquerda) e a rede de transporte PMUS .....	116
Figura 18 – Página Inicial do portal PlanoDiretor.....	118
Figura 19 – Reconstrução da participação eletrônica no Plano Diretor de Curitiba .....	120
Figura 20 – Análise processual PlanMob/SP 2015 .....	123
Figura 21 – Análise processual PMUS .....	127
Figura 22 – Análise processual PlanoDiretor .....	138
Figura 23 – Recursos na prática .....	145
Figura 24 – Modelo Processual da eParticipação para influência na política pública .....	174

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Temáticas nas pesquisas de eParticipação .....	24
Quadro 2 – Ferramentas de eParticipação .....	27
Quadro 3 – Fases do ciclo de políticas públicas .....	35
Quadro 4 – Comparação entre as abordagens <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i> .....	40
Quadro 5 – Intensidade da relação dos atores nas diferentes fases do ciclo da política.....	45
Quadro 6 – Perspectivas para conceituar poder na pesquisa de SI.....	52
Quadro 7 – Três dimensões de Poder .....	56
Quadro 8 – Resumo dos procedimentos metodológicos .....	85
Quadro 9 – Reconhecimento dos atores influentes e seus recursos .....	96
Quadro 10 – Eventos críticos Plataforma PlanMob .....	99
Quadro 11 – Eventos críticos da participação na plataforma Desafio Àgora Rio .....	104
Quadro 12 – Eventos críticos da participação na plataforma PlanoDiretor .....	118
Quadro 13 – Comparação entre os casos .....	170
Quadro 14 – Resumo das contribuições desta pesquisa .....	179

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resumo histórico dos casos .....	74
Tabela 2 – Resumo da coleta de dados.....	76
Tabela 3 – Relação dos Entrevistados .....	77
Tabela 4 – Documentos coletados .....	79
Tabela 5 – Eventos Mapeados em cada caso estudado .....	81

## LISTAS DE ABREVIATURAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CMTT	Conselho Municipal de Trânsito e Transporte
Concitiba	Conselho da Cidade de Curitiba
EAESP	Escola de Administração de Empresas de São Paulo
eGOV	Governo Eletrônico
EGRL	EGovernment Reference Library
FGV	Fundação Getulio Vargas
GTI	Grupo de Trabalho Intersetorial
ICT4D	Information and Communication Technology for Development
IPPUC	Instituto de Pesquisa Planejamento Urbano de Curitiba
ITDP	Instituto de Políticas de Transporte & Desenvolvimento
Lab.Rio	Laboratório de Participação da Prefeitura do Rio de Janeiro
LAI	Lei de Acesso à Informação
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organizações das Nações Unidas
OPD	Orçamento Participativo Digital
PlanMob	Plano de Mobilidade
PMUS	Plano de Mobilidade Urbana Sustentável
RJ	Rio de Janeiro
SI	Sistemas de Informação
SIAF	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIC	Sistema de informação de Custo
SP	São Paulo
SMTR	Secretaria Municipal de Transportes
SIT	Secretaria de Informação e Tecnologia
SPTrans	São Paulo Transporte S.A.
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
1.1 MOTIVAÇÃO.....	16
1.2 TEMA, PROBLEMA E OBJETIVOS DE PESQUISA .....	18
1.3 ESTRUTURA DA TESE .....	20
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TÉORICO-EMPÍRICA.....</b>	<b>21</b>
2.1 PLATAFORMAS DE E-PARTICIPAÇÃO .....	22
2.2 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	34
2.3 PODER .....	48
2.4 INSIGHTS DA REVISÃO TEÓRICA.....	67
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>71</b>
3.1 POSICIONAMENTO EPISTEMOLÓGICO .....	72
3.2 MÉTODO DE PESQUISA.....	72
3.3 COLETA DE DADOS .....	75
3.4 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS.....	80
3.5 TRIANGULAÇÃO E QUALIDADE DA PESQUISA.....	84
3.6 RESUMO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	85
<b>4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>86</b>
4.1 DESCRIÇÃO DOS CASOS .....	86
4.2 RECONHECENDO OS ATORES .....	95
4.3 RECONHECENDO AS PLATAFORMAS .....	97
4.4 PRÁTICAS DA E-PARTICIPAÇÃO PARA INFLUÊNCIA NA POLÍTICA PÚBLICA .....	121
4.5 CROSS-CASE: ASPECTOS DE PODER.....	143
<b>5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>169</b>
5.1 PODER NAS PRÁTICAS DE EPARTICIPAÇÃO PARA INFLUÊNCIA NA POLÍTICA PÚBLICA .....	169
5.2 RESUMO DOS ACHADOS .....	176
5.3 IMPLICAÇÕES TEÓRICAS .....	178
5.4 IMPLICAÇÕES PARA A PRÁTICA .....	183
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>185</b>
6.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS .....	186
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>189</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>205</b>

# 1 INTRODUÇÃO

As tecnologias de informação e comunicação (TIC) têm figurado cada vez mais na tentativa de envolver os cidadãos na tomada de decisão pública (FEDERICI; BRACCINI; SÆBØ, 2015). A área de assunto relacionada à interação entre TIC e participação na tomada de decisões do governo é de crescente relevância e tem atraído a atenção de pesquisadores, acadêmicos e representantes governamentais (FEDERICI; BRACCINI; SÆBØ, 2015; MEDAGLIA, 2012; SUSHA; GRÖNLUND, 2012).

Participação eletrônica (eParticipação) é um subcampo da eDemocracia e significa o uso das TIC para apoiar a participação na tomada de decisão pública (CUNHA; MIRANDA, 2013; MACINTOSH, 2004; SUSHA; GRÖNLUND, 2012). O tema ganhou o interesse dos pesquisadores, a partir dos anos 2000, com a intensificação do uso de TIC, em particular da Internet, e desde então tem sido amplamente estudado. Ferramentas de TIC implementadas para promover participação eletrônica apresentam novas oportunidades de comunicação, consulta e diálogo entre o governo e os cidadãos (MEDAGLIA, 2012), mas aumentar a participação dos cidadãos por meio de plataformas ainda é um desafio.

Parte dos estudos de participação eletrônica tem-se centrado sobre os *stakeholders* do governo, como os partidos políticos, os cidadãos e as administrações públicas, sobre usar serviços baseados em TIC em conjunto com os canais de comunicação tradicionais (CRIADO; SANDOVAL-ALMAZAN; GIL-GARCIA, 2013) e, desta forma, transformar participação em processos democráticos e consultivos mediados pelas TIC (SÆBØ; ROSE; SKIFTENES FLAK, 2008). No entanto, apenas algumas iniciativas de eParticipação atingiram os objetivos pretendidos (SÆBØ; FLAK; SEIN, 2011). Há barreiras e desafios a enfrentar, tais como complexidade social, dependência tecnológica e compreensão sobre eParticipação (ELLIMAN; MACINTOSH; IRANI, 2007). Mais pesquisas são necessárias para entender como essas iniciativas podem incluir o cidadão na tomada de decisão pública (CUNHA; COELHO; POZZEBON, 2014). A revisão de literatura, feita por Kamal (2009), aponta a necessidade de considerar o processo de elaboração de políticas em estudos de eParticipação. Outro estudo, de Sucha e Grönlund (2012), indica a necessidade de investigar o potencial de o cidadão contribuir para a formulação das políticas públicas.

O envolvimento do público na elaboração de políticas públicas tornou-se um aspecto integral na formação da relação entre governos e cidadãos (ROBERTS, 2004). Argumenta-se que a participação eletrônica é um dos principais blocos de construção no processo democrático

de tomada de decisões, o que tem um impacto sobre a melhoria da cena democrática global (ROSE; SANFORD, 2007). As TIC têm potencial para apoiar a participação em diferentes aspectos do ciclo de políticas (SÆBØ; ROSE; NYVANG, 2009). Tem-se que os cidadãos estão ativamente interessados em definir o processo e o conteúdo da decisão política (SAEBO; ROSE; MOLKA-DANIELSEN, 2010). Os cidadãos são, essencialmente, a implementação de uma forma de democracia forte (GRÖNLUND, 2003), na qual as discussões e diálogos interativos com os políticos e funcionários públicos são encorajados. No entanto, apesar do interesse constante entre os pesquisadores sobre Participação, ainda há um *gap* no que tange o potencial do cidadão interferir no processo de políticas públicas.

Assim, esta pesquisa busca preencher esta lacuna, investigando o uso de plataformas de participação para influenciar as políticas públicas, especialmente, como o poder se manifesta neste processo. Para examinar esta questão, me debrucei sobre o processo de eParticipação para a elaboração de três políticas públicas, em três cidades importantes do país: São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba. Especificamente, investiguei retrospectivamente o processo de elaboração do Plano de Mobilidade Urbana de São Paulo (PlanMob/SP 2015), do Plano de Mobilidade Sustentável do Rio de Janeiro (PMUS) e do Plano Diretor de Curitiba, analisando as práticas de participação eletrônica e como o poder, nas perspectivas de posse e da prática, influenciou este processo.

As TIC, especialmente a Internet, podem ao mesmo tempo promover o debate democrático, expandindo o acesso à informação, mas também podem ampliar a distância entre os poderosos e os menos favorecidos, facilitando o controle das informações pelo governo, por exemplo (PELED, 2001). A democracia está inserida dentro de uma constelação de relações de poder. Diferenciais de classe e riqueza, acesso a instituições políticas e atores, experiência nas regras políticas do jogo e controle sobre recursos significam que, mesmo dentro de um governo democrático, aqueles que estão no poder podem ter maior influência sobre aqueles que não estão (AINSWORTH; HARDY; HARLEY, 2005). O que se encontra como ponto comum é o potencial de uma maior efetividade na ação pública, combinada a uma participação mais ampla da sociedade, no planejamento, implementação e controle das políticas públicas (NOGUEIRA; ALVES; DINIZ, 2011).

Alguns autores (GRIFFITH; SOBOL, 2000; MARKUS; BJØRN-ANDERSEN, 1987) sugerem que estudos sobre poder podem servir como uma perspectiva para examinar como problemas complexos podem ser resolvidos, principalmente com o uso de tecnologia. Autores como Davidson (2002), McLoughlin, Badham e Couchman (2000) e McGovern e Hicks (2004)

fornece exemplos de poder e política em que os atores organizacionais exercem poder dotado por estrutura formal ou em virtude de acesso a recursos críticos. De acordo com Purdy (2012), maior atenção ao poder pode ajudar na concepção e implementação de processos que são mais representativos, inclusivos e imparciais e conduzir a uma maior autonomia dentro de um sistema democrático.

Nesta tese, analiso poder do ponto de vista da posse, pela qual os atores exercem poder pela posição que ocupam, pelos recursos que possuem (HARDY; PHILLIPS, 1998) e por uma ontologia relacional (GIDDENS, 1984). Do ponto de vista da prática, busco compreender os diferentes movimentos na geração de recursos ao longo do tempo. Desta forma, incorporo a teoria de *resourcing* (FELDMAN, 2004) para explicar como os atores manifestam poder ao longo das práticas de participação na plataforma digital, para que as sugestões do cidadão sejam incorporadas na política. Observo em profundidade o processo e investigo as práticas que os atores realizaram para entender como o poder é exercido para construir movimentos influentes.

De fato, investigar as manifestações de poder pode ser importante para o entendimento das plataformas de eParticipação para influenciar a política pública. Um problema fundamental que se torna evidente, no contexto da eParticipação, é que não são feitas considerações sobre as possíveis mudanças no equilíbrio entre as atividades relacionadas com questões internas no governo e questões de formulação de políticas que são causadas pela interação das atividades de eParticipação (ANDERSEN et al., 2007). Não foi explicado ainda como estas plataformas modificam ou transformam o processo político. Além disso, não foi explicado pela ótica de poder. Pouco se teorizou a respeito no campo de eParticipação. Assim, dada a falta de entendimento na literatura de eParticipação neste ponto de vista e a aparente falta de sucesso das iniciativas para atingir níveis empoderamento (CUNHA *et al.*, 2015; FEDOTOVA; TEIXEIRA; ALVELOS, 2012; GLASSEY, 2010) e patamares mais inclusivos de participação, parece haver uma lacuna para reconsiderar poder neste contexto.

## 1.1 MOTIVAÇÃO

O que me motivou na escolha deste tema foi acreditar que o poder de mudança, que tanto desejamos sobre a política no Brasil, está em nossas mãos. Quem está no poder e governa o país faz as regras e trabalha conforme os seus interesses. Porém, muitas vezes, não estamos de acordo com o caminho que eles traçam para nós. Acredito na importância da participação dos cidadãos para mudar este cenário.



Desde 2012 tenho pesquisado como as TIC podem ser utilizadas para estreitar o relacionamento entre governo e cidadão na tomada de decisão pública. Iniciei no projeto de pesquisa “As Tecnologias de Informação e Comunicação e a Participação na Tomada de Decisão Pública”, na PUCPR, cujo objetivo foi estudar o orçamento participativo digital. Neste projeto, identificamos particularidades interessantes na representação da plataforma eletrônica. Se, por um lado, o cidadão se mostrava engajado, acreditado no uso da ferramenta como meio inovador e democrático, do outro, o governo repetia o discurso de escolha e votação digital, diminuindo todo o potencial da participação eletrônica (POZZEBON, CUNHA, COELHO, 2016). O reflexo foi a diminuição gradativa da participação ao longo dos anos.

Em 2015, tive a oportunidade participar do projeto de pesquisa Democracia Digital, conduzido por pesquisadores FGV-EAESP e da FGV Direito SP. Fiz parte da equipe da FGV-EAESP, que se debruçou sobre o uso das TIC pelo governo brasileiro. O objetivo foi prospectar, analisar e mapear as iniciativas governamentais de Dados Abertos, Participação Digital e Transparência, nas esferas municipal, estadual e federal. Tentamos compreender como os governos brasileiros se apropriaram da tecnologia da informação na disponibilização de dados abertos e em iniciativas de transparência e participação digital e evidenciar os desafios enfrentados pelos gestores públicos na implementação destas iniciativas. Mais uma vez, me deparei com um cenário onde avanços foram realizados, porém, no que tange à participação eletrônica, há muito que evoluir, principalmente em relação à influência direta na elaboração de políticas públicas.

Vivemos numa democracia, porém delegamos aos que governam o país toda a responsabilidade e muitas vezes nos omitimos perante o assunto política. “Não temos tempo”! “Não temos a cultura de discutir a política”. “A educação do Brasil não permite que a participação aconteça”. É o que sempre dizem quando tocamos neste assunto. A crise instaurada no país nos mostrou, porém, o contrário. Sim, a sociedade brasileira suportou até certo tempo, mas quer um basta. As manifestações de julho de 2013, que se espalharam por cidades brasileiras, mostraram que o cidadão deseja mudança. A participação é muito importante para o exercício de cidadania e a falta dela favorece as estruturas de poder já instauradas.

A tecnologia já se mostrou um forte aliado nesta busca. Em 2013, foi usada para organizar, transmitir e retratar o anseio daqueles que participaram (CUNHA *et al.*, 2015), mas também para fomentar o debate sobre política. As TIC, especialmente a Internet, permitem o alcance da informação, não só para cidadãos engajados, também àqueles que antes eram

excluídos do debate político (HINDMAN, 2009). As TIC podem também auxiliar a ampliação da participação na elaboração e acompanhamento das políticas públicas.

No Brasil, temos mecanismos de participação instaurados pelas diversas esferas de governo, utilizando as TIC. Temos as consultas públicas federais e, também, diversas iniciativas municipais, como orçamento participativo, fóruns de participação, acompanhamento de audiências públicas e canais de comunicação. No entanto, como mostra o Relatório de eParticipação do Projeto de Pesquisa Democracia Digital, coordenado pela professora Dra. Maria Alexandra Cunha, a maioria das iniciativas é consultiva e não busca a influência na formulação da política pública. Os objetivos alcançados por estas iniciativas estão longe de alcançar os patamares de empoderamento do cidadão. Ou seja, não apenas incluí-lo na tomada de decisão pública, mas que ele realmente possa fazer parte da decisão.

Neste trabalho, busco entender como o processo de participação mediada por TIC acontece na prática e como o cidadão pode influenciar na elaboração de política pública e, assim, buscar o empoderamento. Para entender o que vai além das plataformas de participação, analiso as relações de poder que permeiam a interação entre governo e cidadão.

Recentemente assisti a uma palestra com o Dr. Fernando Knoerr, procurador federal e professor de direito. Ele disse: “Se a gente deixar escoar o controle político que está em nossas mãos, viramos manada”. Ele ressaltou a importância da internet para busca de informação. Esta frase me inspirou ainda mais a finalizar este trabalho.

## 1.2 TEMA, PROBLEMA E OBJETIVOS DE PESQUISA

O tema deste estudo é eParticipação. A academia vem discutindo bastante sobre o uso das TIC para atingir o objetivo de melhorar a participação do cidadão na tomada de decisão pública (ANDERSSON; GRÖNLUND; ÅSTRÖM, 2012; CUNHA; COELHO; POZZEBON, 2014; FREITAS; MORON; RAVAZOLO, 2015; PANOPOULOU; TAMBOURIS; TARABANIS, 2014; POZZEBON; CUNHA; COELHO, 2016; ROSE; SÆBØ, 2010; SÆBØ; FLAK; SEIN, 2011; SÆBØ; ROSE; FLAK, 2008; STIVER et al., 2014; SUSHA; GRÖNLUND, 2012; WAHID; SÆBØ, 2014). Existe uma variedade de vertentes que tecem seu caminho por meio do estudo de eParticipação. Duas vertentes distintas se destacam. A primeira, voltada ao processo de eParticipação com foco cidadão e sua relação com o governo. Estes estudos normalmente envolvem questões sobre engajamento do cidadão na iniciativa de eParticipação (BOJOVIC et al., 2015; BONSON; ROYO; RATKAI, 2015; COLEMAN;

FIRMSTONE, 2014; PANAGIOTOPOULOS; MOODY; ELLIMAN, 2012; SVENSSON, 2011; WIJNHOFEN; EHRENHARD; KUHN, 2015). A segunda, com foco nas práticas governamentais que investiga como o governo pode usar as TIC para promover a participação. Entre estes estudos destacam-se aqueles que investigam: (i) fatores que influenciam na implantação de iniciativas de participação (MANOHARAN, 2013; PANOPOULOU; TAMBOURIS; TARABANIS, 2014); (ii) avaliação das iniciativas de eParticipação (LOUKIS; XENAKIS; CHARALABIDIS, 2010; MACINTOSH; WHYTE, 2008; PANOPOULOU et al., 2011; TAMBOURIS et al., 2012); (iii) mecanismos ou ferramentas (GOMEZ et al., 2013; KARLSSON, 2012; SCHULZ; NEWIG, 2015; ZISSIS; LEKKAS; PAPADOPOULOU, 2009). Poucos são os estudos que investigam o ciclo de políticas públicas no contexto de eParticipação (ANDERSEN et al., 2007). Nenhum deles busca compreender as mudanças no ciclo de políticas públicas a partir da participação eletrônica do cidadão. Tão poucos, analisam as relações de poder nas práticas de participação. Diante deste cenário, a tese busca avançar no entendimento desta questão, que envolve plataformas de participação, políticas públicas e poder. O problema central que orienta a tese é: ***Como o poder se manifesta no uso de plataformas de participação digital para influenciar a política pública?***

O objetivo geral desta pesquisa é explicar como o poder se manifesta no uso de plataformas de participação digital para influenciar a política pública. Em um plano mais detalhado, tem-se como objetivos específicos:

- 1) Reconhecer os atores que se envolvem no processo de elaboração da política;
- 2) Caracterizar e entender o uso das plataformas de eParticipação;
- 3) Analisar as práticas de participação eletrônica;
- 4) Identificar as manifestações de poder, nos aspectos de posse e de prática;
- 5) Explicar como e por que as manifestações de poder interferem nas práticas de participação eletrônica que influenciam a política pública.

Neste sentido, procuro, ao final desta tese, trazer uma série de contribuições teóricas e práticas. Do ponto de vista teórico, apresentar um modelo processual explicativo que apresente as manifestações de poder que provoquem mudanças no processo de participação em plataformas digitais e reflitam na elaboração da política pública. É esperado, também, que os achados avancem na teorização de poder no ponto de vista da prática, a partir do uso de *resourcing* como fonte de influência. Também, busco fazer contribuições para a literatura de eParticipação, considerando o processo de influência na política pública. Do ponto de vista das

práticas governamentais, visto amparar as áreas de governança sobre gestão de TIC para promover o estreitamento entre governo e cidadão.

### 1.3 ESTRUTURA DA TESE

Esta tese está estruturada em 6 capítulos, conforme segue. O capítulo 2 apresenta a revisão de literatura, incluindo os três pilares desta tese: eParticipação, ciclo de políticas públicas e poder. Ao final do capítulo 2, apresento os *insights* teóricos que guiam a pesquisa. O Capítulo 3 compreende o *design* de pesquisa para o trabalho empírico, incluindo a estratégia de pesquisa, os procedimentos de coleta e análise dos dados. O Capítulo 4 é destinado a apresentação dos resultados. Descrevo os casos, reconheço os atores que participaram do processo e apresento as plataformas de participação. Sigo com a identificação das práticas de participação eletrônicas, incluindo os mapas visuais que auxiliam na identificação das práticas e dos movimentos influentes ao longo do tempo. Finalizo o capítulo com apresentação do processo indutivo de codificação, para indicar as diferentes fases de *resourcing* como fonte de poder na prática. O Capítulo 5 discute os resultados. Nele, indico como poder se manifesta na prática e apresento o modelo processual desenvolvido a partir da análise. Também apresento a síntese dos resultados e as implicações teóricas e práticas do estudo. Por fim, o Capítulo 6 traz as limitações deste trabalho e as oportunidades para futuras pesquisa, além das considerações finais desta tese.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

Este capítulo aborda a literatura que embasa os temas centrais que compõem esta tese: Plataformas de eParticipação, Ciclo de Políticas Públicas e Poder. A Figura 1 esquematiza os principais tópicos que serão apresentados, bem como a articulação dos conceitos entre si.

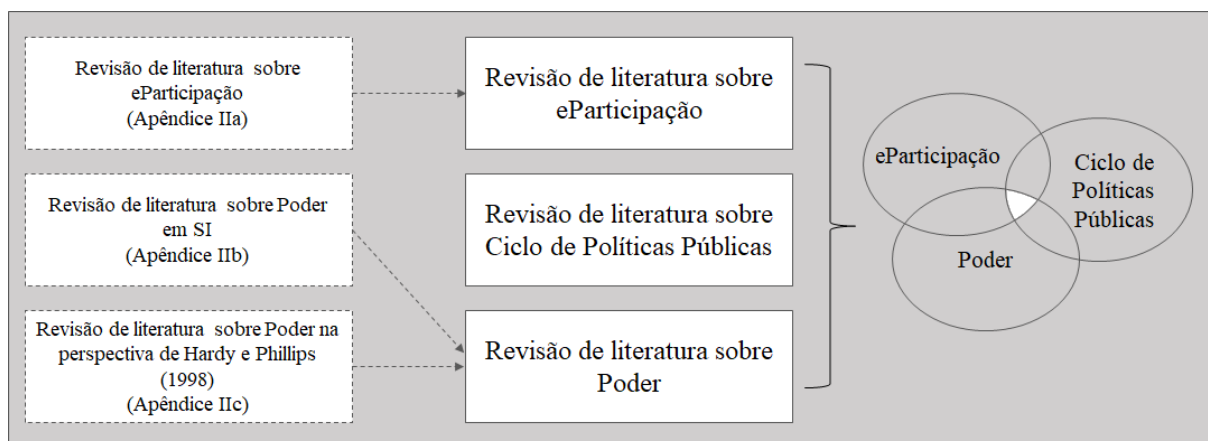


Figura 1 – Esquema do referencial teórico

Fonte: Elaborado pela autora

A revisão teórica aborda a relação entre plataformas de eParticipação e o ciclo de políticas públicas. Neste sentido, inicia-se com os conceitos de eParticipação e a estruturação do campo. Exploro o potencial das TIC no estreitamento da relação entre governo e cidadão. A revisão bibliográfica em eParticipação revela que o campo, apesar de extenso, é carente de teorização (SUSHA; GRÖNLUND, 2012). Esta revisão mostra que poucos autores exploram a relação entre eParticipação e políticas públicas e, menos ainda, analisam o poder ao investigar a relação entre governo e cidadão.

A seguir são visitados os fundamentos do ciclo de políticas públicas (BREWER, 1974; FREY, 2000; JENKINS, 1978; LASSWELL, 1956; PETERS, 1996). São detalhadas as fases comuns as diferentes abordagens discutidas: a agenda, a formulação, a implantação e a avaliação da política pública. Ainda, é evidenciada a utilidade das TIC em cada fase do ciclo.

Passa-se, então, ao estudo de poder. As revisões de literatura foram conduzidas para especificar os conceitos. Primeiro, poder é explicado a partir dos autores do campo de SI (AZAD; FARAJ, 2011; CENDON; JARVENPAA, 2001; DHILLON; CALDEIRA; WENGER, 2011; JASPERSON et al., 2002; POZZEBON; PINSONNEAULT, 2005, 2012; SILVA; BACKHOUSE, 2003; SMITH et al., 2010). Jasperson et al. (2002) apresenta uma metodologia para explorar este tema que foi seguida para realizar a revisão de literatura

(presente no Apêndice IIa) sobre poder em SI. A revisão de literatura nos fez concluir que duas epistemologias estão sendo escolhidas pelos autores para analisar poder: a visão de posse (mais recorrente) e a visão da prática. As duas epistemologias não são excludentes, pelo contrário, podem se complementar (TELLO-ROZAS; POZZEBON; MAILHOT, 2015).

Por fim, poder é explicado sob as visões de posse e da prática. Conceituar poder em termos de fontes implícitas assume que o conceito pode ser expandido. Hardy e Phillips (1998) propõem três fontes de poder: autoridade formal, controle dos recursos e legitimidade discursiva. Este framework foi utilizado para entender poder sob o ponto de vista de posse. Para entender a sua operacionalização realizou-se uma revisão de literatura adicional (Apêndice IIb), buscando os artigos que o utilizaram. A visão da prática também é explicada nesta seção.

## 2.1 PLATAFORMAS DE E-PARTICIPAÇÃO

Plataformas referem-se ao uso de tecnologia que permite aos usuários acessá-las por meio da Internet. Isto significa que não há necessidade de estar em um local físico, é preciso somente ter uma conexão Web, podendo fazer uso da plataforma a qualquer hora e de qualquer lugar.

Plataformas de participação<sup>1</sup> permitem a conexão entre governo e cidadão, por meio da tecnologia. Cada plataforma pode apresentar diferentes características, alterando o grau de interação entre os participantes e entre estes e o governo. No que tange à pesquisa, o tema comum para o uso de plataformas de participação é chamado de eParticipação. Desta forma, eParticipação corresponde ao uso das TIC para apoiar a participação na tomada de decisão pública (CUNHA; MIRANDA, 2013; MACINTOSH, 2004; MEDAGLIA, 2012; SÆBØ; ROSE; SKIFTENES FLAK, 2008). A pesquisa em eParticipação é um esforço transdisciplinar, incluindo administração pública, políticas públicas, sistemas de informação e administração de TI. Para compreender este campo de pesquisa foi realizada uma revisão de literatura que embasou a conceituação do termo.

---

<sup>1</sup> Cabe distinguir que nesta tese o termo plataforma de participação não está relacionado com o conceito de governo como plataforma. Governo como plataforma inclui a ideia de que o governo deve implantar uma infraestrutura informacional que permite que o cidadão possa reutilizar esta informação, criando novas aplicações a partir da própria sociedade (VAZ, 2017).

### 2.1.1 O Campo de pesquisa sobre eParticipação

Foi realizada uma revisão da literatura sobre eParticipação. O tema foi procurado amplamente em diferentes bases de dados, o que resultou em uma seleção de 250 artigos que foram lidos na íntegra. O mapeamento do campo contendo o resumo das publicações, os principais autores, as teorias e as metodologias pode ser visto no Apêndice IIa.

Vários temas estão sendo investigados na literatura de e-Participação (Quadro 1). Em relação as práticas governamentais, os pesquisadores, ao longo do tempo buscaram identificar, preferencialmente, (1) os fatores que influenciam a adoção de práticas e ferramentas de eParticipação, (2) as diversas formas de avaliar as iniciativas, (3) os fatores de sucesso para a implantação ou para aumentar a participação, (4) os mecanismos/ferramentas de eParticipação e (5) os obstáculos, os facilitadores e os desafios (drivers) para as iniciativas de eParticipação. Há também aqueles que buscam entender o papel das mídias sociais, especialmente as redes sociais como forma de participação e aqueles que buscam conceituar o tema.

Há também aqueles que investigam eParticipação sob o ponto de vista do cidadão. Estes estudos normalmente investigam o engajamento do cidadão para participação *online* no processo de decisão pública (como por exemplo, (BADOUARD; MONNOYER-SMITH, 2013; COLEMAN; FIRMSTONE, 2014; MAIER-RABLER; NEUMAYER, 2009; MCGRATH et al., 2012; WIJNHOFEN; EHRENHARD; KUHN, 2015). Também àqueles que investigaram a participação cidadão aplicada a colaboração na criação da iniciativa de eParticipação (BIZJAK, 2012; KOKKINAKOS et al., 2012; LINDERS, 2012).

Uma série de estudos apontam os fatores que afetam a adoção das TIC para a participação na tomada de decisão pública. Um número de fatores afeta a maneira como as iniciativas de eParticipação são adotadas e eles não são somente de natureza tecnológica. Entre estes fatores estão: as características dos municípios; fatores socioeconômicos e quadro político (MEDAGLIA, 2007a; NORRIS; REDDICK, 2013). Para Andersen et al. (2007) uma iniciativa de eParticipação é cara, os custos de implementação precisam, também, ser analisados ao se pensar em iniciativas de eParticipação. Medaglia (2007b) pesquisou uma série de municípios italianos para avaliar as características *online* fornecidas para envolver o cidadão nos processos de tomada de decisão. Ele concluiu que a adoção de iniciativas de eParticipação está diretamente associada a fatores contextuais, como a riqueza, porte do município e orientação política. Segundo as descobertas do autor, os municípios maiores e mais ricos tendem a ter maiores investimentos em iniciativas de eParticipação.

Temática	Definição	Subtemática	Autores
Adoção	Investiga os fatores que influenciam a adoção de ...	eGov	Persaud (2013), Savoldelli <i>et al.</i> (2014)
		Práticas de eParticipação	Norris e Reddick (2013), Norris (2013)
		Ferramentas de participação	Feeney e Welch (2012), Cleland <i>et al.</i> (2012), Wehn <i>et al.</i> (2015)
Avaliação	Busca identificar formas de avaliar ou apresenta a avaliação de ...	Iniciativas de eGov	Cruickshank e Smith (2011), Georgescu (2012), Savoldelli <i>et al.</i> (2013), Linde e Karlsson (2013), Gulati <i>et al.</i> (2014)
		Iniciativas de eParticipação	Macintosh (2008), Loukis <i>et al.</i> (2010), Tambouris <i>et al.</i> (2012)
		Plataformas de eParticipação	Panopoulou <i>et al.</i> (2008), Panopoulou <i>et al.</i> (2009), Panopoulou <i>et al.</i> (2011), Jiang e Xu (2009), Llorca <i>et al.</i> (2009), Hochtl <i>et al.</i> (2011), Colombo <i>et al.</i> (2011)
Fatores de Sucesso	Apresenta os fatores críticos para o sucesso para ...	Implantação de iniciativas de eParticipação	Manoharan (2013), Sánchez-Nielsen e Lee (2013), Panopoulou (2014)
		Aumento da participação	Lyu (2007), Panopoulou <i>et al.</i> (2010)
Mecanismos/ Ferramentas da Participação	Apresenta mecanismo (s) / ferramenta (s) de eParticipação	Blog	Zafiroopoulos (2012), Greuling e Kilian (2014)
		Consultas	Elliman, Macintosh e Irani (2007), Badouard (2010), Schulz <i>et al.</i> (2015)
		Cyberspace	Saez <i>et al.</i> (2011)
		E-mail	Ong e Wang (2009)
		ePetition	Lindner e Riehm (2011), Panagiotopoulos <i>et al.</i> (2011), Panagiotopoulos <i>et al.</i> (2012b), Alathur <i>et al.</i> (2012)
		eVoting	Antoniou <i>et al.</i> (2007), Zissis e Lekkas (2011)
		FAQ, Blog, WebCast, ePainel, ePetition	Zissis <i>et al.</i> (2009)
		Fórum	Sæbø <i>et al.</i> (2010), Sæbø <i>et al.</i> (2011), Ferguson (2008), Loukis (2011), Chun e Cho (2012), Karlsson <i>et al.</i> (2012), Karlsson (2012)
		Fórum, Consulta	Ruesch e Märker (2012)
		Orçamento Participativo	Tomkins <i>et al.</i> (2012), Gomez <i>et al.</i> (2013), Cunha <i>et al.</i> (2014)
Drivers Participação	Examina as iniciativas de eParticipação e identifica os obstáculos, os facilitadores e os desafios (drivers) para ...	Participação	Griffiths (2007), Brandão e Batista (2009), Saebo <i>et al.</i> (2009), Andersen and Medaglia (2009), Kaschesky and Riedl (2010), Robertson <i>et al.</i> (2010), Waller (2012), Charalabidis <i>et al.</i> (2012), Sousa and Gouveia (2012), Bridges <i>et al.</i> (2012), Martin and Andrade (2013), Koekoek <i>et al.</i> (2009), Reddick (2011), Alathur <i>et al.</i> (2014), Lee e Kim (2014), Vicente e Novo (2014), Diaz Nafria <i>et al.</i> (2015), Gronlund e Wakabi (2015)
		Implantação	Wahid e Sæbø (2014)
		Iniciativas de eGov	Salamat <i>et al.</i> (2011)
		Iniciativas de eParticipação	Åström e Granberg (2007), Ferro and Molinari (2010), Royo <i>et al.</i> (2014), Federici, Baccini e Sæbø (2015)
		Sustentabilidade da Iniciativa	Hinsberg (2010), Molinari (2010), Maier-Rable e Huber (2010)
Ciclo de políticas públicas	Analisa eParticipação pela perspectiva do ciclo de políticas públicas		Boyd (2008); Sanford (2008); Lee <i>et al.</i> (2011); Themistocleous <i>et al.</i> (2012)

Quadro 1 – Temáticas nas pesquisas de eParticipação

Fonte: Elaborado pela autora



Outros estudos investigam a avaliação de eParticipação e se debruçam sobre os aspectos de diferentes perspectivas para avaliar as iniciativas ou sobre as capacidades de participação fornecidas pelos *websites*. Macintosh e Whyte (2008) demonstra a existência de uma perspectiva para avaliar eParticipação em termos do seu impacto sobre a democracia local, seu planejamento e a qualidade das ferramentas fornecidas para o engajamento público. Loukis, Xenakis e Charalabidis (2010) desenvolveu um *framework* para avaliar iniciativas de eParticipação nos processos de desenvolvimento da legislação dos parlamentares. Eles classificaram 48 critérios no âmbito de processo (avalia o processo que foi seguido no projeto de eParticipação), sistema (avalia questões importantes para a aceitação e adoção da plataforma) e resultados (avalia os resultados do ponto de vista político do projeto de e-participação, com ênfase na extensão da participação, nas contribuições, na interação e satisfação dos *stakeholders* e nos impactos sobre a qualidade, a aceitação e a aplicabilidade da política em desenvolvimento).

Tambouris et al. (2012) distingue fatores que se encontram pelo menos parcialmente dentro do controle dos *stakeholders* e fatores externos para avaliar as iniciativas de eParticipação. Eles apresentam um *framework* de avaliação das iniciativas distinguindo entre *outputs*, *outcomes* e *impacts*. O *framework* emprega a noção de uma lógica de intervenção, que especifica os tipos de ações necessárias para iniciar e gerenciar o processo de participação com sucesso. Colombo et al. (2011) faz uma aplicação prática avaliando uma iniciativa sob o aspecto das possibilidades oferecidas pelo governo para a participação na tomada de decisão pública.

Outro grupo apresenta contribuições baseadas em pesquisas empíricas a partir da avaliação de governos locais sob o aspecto de acessibilidade, utilização de ferramentas de eParticipação. Höchtl, Parycek e Sachs (2011) examinou se os municípios austríacos estavam prontos para fornecer serviços de eParticipação e como os municípios integravam os critérios de acessibilidade. Llorca, Fernández-Durán e Rech (2009) e Panopoulou et al. (2011) avaliaram *websites* sob aspectos como a acessibilidade, transparência, *design* e interação, segurança da informação e utilização de ferramentas de eParticipação. Pesquisas que avaliam o governo (KOMITO, 2005; KOVAČIĆ, 2005) apontam que para aumentar a participação é preciso investir conjuntamente em iniciativas de boa governança. Komito (2005) apresenta que uma solução para melhorar a participação seja concentrar-se sobre o aumento do uso de novas tecnologias para melhorar a prestação de serviços para os cidadãos. Outra sugestão do autor é desenvolver plataformas que combinem eGoverno, eParticipação e formação da comunidade. Desta forma, os indivíduos aprendem que as interações com o governo são benéficas, usam seu

conhecimento para participar na formação de políticas e podem encorajar outros cidadãos a participarem (*Ibidem*).

Uma parte da literatura se dedica a análise das ferramentas tecnológicas utilizadas na prática da participação eletrônica. Esta assume que a escolha da ferramenta é uma variável que afeta não só a eficiência e eficácia, mas também o resultado global das próprias políticas implementadas. São muitas as ferramentas de eParticipação (Quadro 2) que apresentam o potencial de criar diálogo entre o governo e o cidadão e/ou envolvê-los no processo político (separadas pela linha escura).

As mídias sociais, especialmente para as redes sociais ganharam destaque nos últimos anos. Sæbø Rose e Nyvang (2009) investigam o potencial dos serviços de redes sociais, como o Facebook e o MySpace, para o contexto de eParticipação. Os autores concluem que estas ferramentas podem ser úteis para fomentar a participação eletrônica entre os cidadãos. Charalabidis e Loukis (2012) descrevem uma metodologia como forma de estimular o uso de mídias sociais para participação online por diferentes grupos. Panagiotopoulos, Bigdeli e Sams (2014) examinam as mensagens do Twitter referente aos motins de 2011 na Inglaterra e apontam que as mídias sociais podem permitir oportunidades de colaboração entre os cidadãos e os governos.

Independentemente do potencial da tecnologia, a escolha e a utilização de uma aplicação específica pode ser influenciada por fatores relacionados aos contextos institucionais e tipos ideais de democracia. Cada ferramenta apresenta características específicas e deve de ser escolhida conforme a necessidade e o objetivo de cada governo (ZISSIS; LEKKAS; PAPADOPOULOU, 2009). Por exemplo, se o foco for atender as necessidades de um público amplo e diversificado ou saber a sua opinião sobre uma questão, poderia fazer uso de *blogs*, *surveys* ou e-consultas. Por outro lado, se a intenção é projetar plataformas altamente interativas que buscam uma participação mais incisiva deve considerar usar fóruns de discussão ou e-painéis.

<b>Ferramenta</b>	<b>Breve Descrição</b>	<b>Principais Referências</b>
Blog	É uma página web com o mínimo de edição externa, fornecendo comentários online, periodicamente atualizados e apresentados em ordem cronológica inversa, com links para outras fontes on-line.	Zafiroopoulos (2012), Greuling and Kilian (2014), Zissis et al. (2009)
Chat	Aplicação Web onde uma sessão de chat ocorre em tempo real.	Zissis et al. (2009)
Games	Estes geralmente permitem aos usuários visualizar e interagir com animações que descrevem, ilustrar ou simulam aspectos relevantes de um problema	Zissis et al. (2009)
E-mail	Contatos colocados à disposição do cidadão onde ele pode manifestar pedidos de serviços ou informações, reclamações ou opiniões.	Ong e Wang (2009)
ePainel	Aplicações Web onde um grupo de participantes recrutados, ao contrário de um conjunto auto-selecionado, dão a sua opinião sobre uma variedade de questões em intervalos específicos ao longo de um período de tempo	Zissis et al. (2009)
Survey	É um questionário online com estrutura específica de perguntas com a finalidade de coletar informações dos usuários	Zissis et al. (2009)
WebCast, FAQ	Vídeos ou áudios curtos produzidos a partir de um evento ao vivo ou de um sinal de broadcast com a finalidade de prestar informações. Assim como a FAQ, que é um canal de perguntas e respostas	Zissis et al. (2009)
Mídias Sociais	Uso principalmente das redes sociais como Twitter e Facebook.	Griffiths (2007), Brandão e Batista (2009), Saebo et al. (2009), Andersen e Medaglia (2009), Kaschesky e Riedl (2010), Robertson et al. (2010), Waller (2012), Charalabidis et al (2012), Sousa e Gouveia (2012), Bridges et al (2012), Martin e Andrade (2013)
ePetição	Aplicações Web que hospedam petições online e permitem aos cidadãos a assinar uma petição adicionando seu nome e endereço on-line	Lindner e Riehm (2011), Panagiotopoulos et al. (2011), Panagiotopoulos et al. (2012b), Alathur et al (2012), Zissis et al. (2009)
eConsultas	Aplicações web destinadas a consultas, que permitem que uma parte interessada forneça informações sobre uma questão e outros respondam as perguntas específicas e / ou apresentam observações abertas	Elliman, Macintosh and Irani (2007), Badouard (2010), Schulz et al. (2015), Ruesch e Märker (2012)
eVoto	Voto pela Internet ou pelo telefone móvel, proporcionando um ambiente seguro para o voto e contagem dos votos.	Antoniou et al. (2007), Zissis e Lekkas (2011)
Orçamento Participativo Digital	Aplicações web que permitem que os usuários participem de questões relacionadas ao orçamento participativo	Tomkins et al (2012), Gomez et al. (2013), Cunha, Coelho e Pozzebon (2014)

Quadro 2 – Ferramentas de eParticipação

Fonte: Elaborado pela autora

Por fim, aqueles que investigam eParticipação a partir dos níveis de interação entre governo e cidadão (KOUSSOURIS; CHARALABIDIS; ASKOUNIS, 2011; MACINTOSH, 2004; ONU, 2003; TAMBOURIS; LIOTAS; TARABANIS, 2007). No caso de eParticipação, diferentes estágios são atribuídos aos diferentes graus de envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão.

Em 2003, a ONU inclui na pesquisa UN E-Government Survey o “*e-participation index* – EPI”, destacando a importância do comprometimento dos governos com a participação na governança pública. O índice avalia três níveis de participação eletrônica, concentrando-se sobre o uso de serviços *online* para facilitar a prestação de informações por parte dos governos para os cidadãos (*e-information*), a interação com os *stakeholders* (*e-consultation*) e o envolvimento do cidadão na tomada de decisões (*e-decision making*). Para a ONU (2003), os três níveis podem ser resumidos em:

- a) *e-Information*: prover ao cidadão informações públicas e acesso a estas informações por meio de websites ou sob demanda;
- b) *e-Consultation*: engajar as pessoas em contribuições e deliberação sobre políticas e serviços públicos;
- c) *e-Decision making*: empoderamento dos cidadãos por meio de um concepção conjunta das políticas públicas e co-produção dos serviços e de suas entregas.

A participação eletrônica no processo de decisão pública foi caracterizada por Ann Macintosh (2004) em três níveis. A classificação foi baseada nos níveis de participação da OECD (2001). De acordo com a autora, a escala é útil para demonstrar como as TIC têm contribuído para processos democráticos específicos e descrever as condições em que as melhores práticas possam surgir. O primeiro nível caracteriza o uso da tecnologia para permitir a participação, o segundo, para engajar o cidadão e o terceiro, para empoderá-lo (MACINTOSH, 2004)

Os níveis de participação segundo a autora são: *e-enabling*; *e-engaging*; e *e-empowering*. *e-Enabling* refere-se ao suporte dado àqueles que normalmente não teriam acesso à internet, fornecendo uma gama de tecnologia para atender as habilidades técnicas e comunicativas dos cidadãos. Também, oferecer informações relevantes em um formato que seja compreensível e acessível a todos. *e-Engaging* refere-se à consulta aos cidadãos pelo governo para permitir contribuições mais profundas e o apoio ao debate sobre questões de política deliberativa. Os cidadãos podem interagir com o governo e iniciar um diálogo onde são

consultados em relação a determinados projetos, atividades ou decisões. *e-Empowering* refere-se ao apoio a participação ativa dos cidadãos na tomada de decisão pública, dando-lhes a oportunidade de influenciar e participar da agenda política. O cidadão passa a atuar como produtores e não apenas como consumidores de política.

Os esforços para a eParticipação são acomodados por Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007) em cinco níveis. O modelo foi adaptado a partir do espectro da participação publicado pela IAP2 (2007), transferindo os cinco níveis para a dimensão eletrônica: *eInforming*, *eConsulting*, *eInvolvement*, *eCollaboration* e *eEmpowerment*. *eInforming* consiste em prover informação ao cidadão. Permite que o cidadão receba informações online sobre política e cidadania. *eConsulting*: refere-se a um canal limitado de consulta ao cidadão, cujo objetivo é coletar um feedback público sobre um tema já definido. *eInvolving* consiste no desenvolvimento da comunicação entre o governo e os cidadãos, assegurando que as preocupações públicas são entendidas e consideradas por parte do Estado. *eCollaborating* envolve a participação do cidadão na identificação de soluções e no desenvolvimento de políticas públicas, atuando em parceria com o governo. *eEmpowerment* consiste na transferência de controle sobre a política para os cidadãos, tornando-o ativo na tomada de decisão pública.

Já Koussouris, Charalabidis e Askounis (2011) apresentam um modelo dividido em quatro níveis. Muito semelhante aos níveis de participação proposto por Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007), a proposta dos autores unifica os níveis *eInvolvement* e *eCollaboration* em um único nível denominado *engaging*. Os níveis de engajamento dos cidadãos foram definidos como: *Informing*, *Consulting*, *Engaging*, e *Empowering*. *Informing* representa canal de comunicação unidirecional entre os decisores e os cidadãos. Ele é implementado através da prestação de informações por parte do governo para os cidadãos (*websites* do governo). *Consulting* é canal de comunicação bidirecional entre o governo e os cidadãos, visando a coleta de opinião. *Engaging* envolve a discussão sobre propostas de políticas entre os cidadãos e os decisores ocorre com o objetivo de formação da política pública. *Empowering* engloba o envolvimento do cidadão na elaboração de políticas com base numa parceria.

O papel da tecnologia também muda ao longo dos níveis. Inicialmente as TIC são usadas para prover informações aos cidadãos. Conforme vai subindo os níveis, as TIC se tornam ferramentas que auxiliam no estreitamento da relação entre governo e cidadão. Por meio das TIC o governo amplia a coleta de opiniões do cidadão sobre determinado assunto em questão, nos níveis *e-consulting* (ONU, 2003) (KOUSSOURIS et al., 2011; KOUSSOURIS;

CHARALABIDIS; ASKOUNIS, 2011; TAMBOURIS; LIOTAS; TARABANIS, 2007) e *e-engaging* (KOUSSOURIS; CHARALABIDIS; ASKOUNIS, 2011; MACINTOSH, 2004). Ou ainda, podendo alcançar patamares de apoiar os cidadãos para trabalhar em parceria com o governo, alcançando o empoderamento.

Em comum aos diferentes modelos, o nível máximo de eParticipação é o empoderamento, é o ápice, quando se planeja uma plataforma de participação que atinja um resultado em que o cidadão tem papel ativo na tomada de decisão pública. Porém, normalmente as iniciativas participação eletrônica não permitem que os cidadãos realmente tomem decisões vinculativas (LINHART; PAPP, 2010). Em vez disso, pedem às pessoas para contribuir com as suas ideias e preferências para as fases preparatórias na de tomada de decisão, se limitando, muitas vezes, a consulta (*ibidem*). Ao analisar 40 websites de municípios portugueses, Fedotova, Teixeira e Alvelos (2012) apontam que nenhum deles promoviam o empoderamento dos cidadãos, limitando-se a consulta e a disponibilidade de informação. O mesmo aconteceu no Brasil, conforme resultados da pesquisa de Cunha *et al.* (2015), ao analisarem 16 iniciativas brasileiras de eParticipação, 13 iniciativas disponibilizam informações e 11 são consultivas.

Um pequeno grupo dedicou suas pesquisas a investigar alguma relação entre as iniciativas de eParticipação e o ciclo de políticas públicas (BOYD, 2008; SANFORD; ROSE, 2008; THEMISTOCLEOUS *et al.*, 2012). Sanford (2008) utiliza o ciclo de políticas para ilustrar o tipo de artefatos concebidos a apoiar os esforços governamentais para Participação mediada pela tecnologia no ciclo de políticas públicas. Lee *et al.* (2011) revisitam os três níveis de participação identificados pelo Macintosh (2001) e descrevem como cada um deles se relaciona com os processos de modelagem de políticas existentes. Já Themistocleous *et al.* (2012) investigam as áreas de e-Participação e Location-Based Services for Public Policy Making e propõe serviços que facilitem a participação dos cidadãos na formulação de políticas públicas.

Foi possível identificar como as temáticas se desenvolvem ao longo dos anos. Os estudos sobre mecanismos de participação, drivers da participação, engajamento e mídias sociais se mantêm ativos ao longo dos anos. Porém, os artigos sobre avaliação e mecanismos aparentemente têm sido menos publicados a partir de 2013. Em contrapartida, novas temáticas como co-criação e inovação social aparecem mais recentemente. Os artigos de revisão de literatura também perderam força, uma vez que o campo está estruturado. Uma vez apresentado as pesquisas em eParticipação, discute-se, agora, o conceito de eParticipação abordado nesta tese.

### 2.1.2 Conceito de eParticipação

Os sistemas de informação são ferramentas importantes na administração pública. Tais sistemas podem automatizar rotinas, auxiliar na prestação de serviços públicos ou ainda atuar na ampliação da prática democrática (CUNHA; MIRANDA, 2013). O desenvolvimento dos diversos setores da sociedade e da economia ganharam força e sustentação com o avanço das TIC. Na mesma direção, as formas de fazer política e gestão no setor público estão recorrendo às tecnologias para expandir a oferta de serviços públicos, além de possibilitar ampliar tanto a participação cidadã no âmbito governamental quanto a própria esfera pública, na qual coexistem distintos atores e interesses no entorno dos governos e de suas gestões.

No que tange a democracia, os governos podem promover a participação, mediada pelas tecnologias da informação e comunicação, para melhoria da gestão pública. A rápida evolução TIC viabilizaram a transformação dos processos de deliberação e de tomada de decisão, conectando governo e sociedade, permitindo ao cidadão exercer um papel mais ativo nos destinos do Estado (COELHO; CUNHA; POZZEBON, 2017; SAEBO; ROSE; MOLKADANIELSEN, 2010).

O termo participação é composto por dois elementos: o “e” e a “Participação”. Participação pode ser entendida como um processo em que uma ou mais pessoas passam a fazer parte de alguma discussão ou atividade comunitária, ou, ainda, adquirir algum papel na tomada de decisão (GRÖNLUND; WAKABI, 2015). Embora existam muitas discussões teóricas que envolvem a participação (por exemplo, gestão participativa, economia participativa, design participativo, participação cidadã, participação política, etc.), o conceito é normalmente associado com alguma forma de deliberação política ou tomada de decisão (SÆBØ; ROSE; SKIFTENES FLAK, 2008). Nesta tese, não se pretende entrar no cerne da discussão sobre os tipos de participação e assume-se que a participação consiste no envolvimento do cidadão na tomada de decisão pública.

O “e” (eletrônico) em eParticipação refere-se à utilização de novas tecnologias de informação e comunicação (em particular a Internet), com a implicação de que a tecnologia tem a capacidade de mudar ou transformar o envolvimento dos cidadãos na de tomada de decisão ou deliberação (*ibidem*). Os artefatos tecnológicos são utilizados de forma a expandir a participação, permitindo que cidadãos estabeleçam um processo dialógico entre governo e cidadão, de forma a se envolverem no processo de tomada de decisões governamental em diferentes níveis de interação (KOUSSOURIS et al., 2011).

Desta forma, eParticipação está associada a utilização das TIC para apoiar a tomada de decisão democrática (MACINTOSH, 2004; MEDAGLIA, 2012). eParticipação envolve o uso das TIC na extensão e transformação da participação nos processos democráticos da sociedade (SÆBØ; ROSE; FLAK, 2008) em que as TIC funcionam como um canal que possibilita a amplificação da abrangência do processo deliberativo (CHUN; CHO, 2012). Destina-se a apoiar a cidadania ativa com os mais recentes desenvolvimentos tecnológicos, aumentando o acesso e a disponibilidade a participação, a fim de promover uma sociedade e um governo mais justo e eficiente (SÆBØ; ROSE; FLAK, 2008). Por meio dos canais digitais, a participação possibilita ao cidadão influenciar a tomada de decisão e alcançar soluções responsáveis e razoáveis para os *stakeholders* (SUSHA; GRÖNLUND, 2012).

Participação eletrônica, ou simplesmente eParticipação pode ser considerada um subcampo de eDemocracia (CUNHA; MIRANDA, 2013; MACINTOSH, 2004). Grönlund (2003, p. 93, tradução livre) define eDemocracia como o "uso de TI nos processos democráticos", ou seja, o ponto focal do domínio de investigação de eDemocracia é identificar como as TIC podem facilitar a realização dos objetivos democráticos (SUSHA; GRÖNLUND, 2012). No entanto, a relação entre as duas áreas não é clara. Susha e Grönlund (2012) apresentam duas fontes de discrepância entre esses dois conceitos. Primeiro, a falta de lógica interna em ligar eParticipação exclusivamente para regimes democráticos de governança, particularmente porque as ferramentas tecnológicas podem servir como meios para diferentes fins, dependendo de como eles são mobilizados. Esta ligação se estende ao regime não-democrático quando, por exemplo, usados para criar barreiras à participação do público. O segundo argumento diz respeito ao âmbito e os métodos utilizados nos dois campos. O conjunto de abordagens e métodos de investigação utilizados para estudar as práticas de eParticipação correspondem principalmente aos aspectos sócio-técnicos do fenômeno (*design* centrado no usuário, usabilidade e acessibilidade, avaliação de desempenho do usuário, etc.). Contrariamente a isto, o foco da eDemocracia está no impacto político e as abordagens e ferramentas usadas centram-se na avaliação dos efeitos democráticos da utilização das TIC, incluindo técnicas como a análise dos *stakeholders*, análise de políticas, etc.

De acordo com a OCDE (2001), os principais objetivos dos governos que adotam práticas de eParticipação são:

- a) atingir o engajamento com um público mais amplo;
- b) permitir uma consulta mais aprofundada;
- c) facilitar a análise das contribuições dos cidadãos;



- d) fornecer *feedback* relevante e adequada aos cidadãos;
- e) produzir melhor qualidade política;
- f) construção de confiança e ganhando a aceitação da política;
- g) compartilhar a responsabilidade pela elaboração de políticas;
- h) monitorar e avaliação de políticas públicas.

Os objetivos da eParticipação refletem simultaneamente as razões pelas quais os governos envolvem ou deveriam envolver os cidadãos nos processos democráticos (OCDE, 2001). Por meio da participação eletrônica, políticas públicas mais eficazes e aceitáveis podem ser formuladas (LOUKIS; XENAKIS; CHARALABIDIS, 2010). eParticipação pode impulsionar a aceitação e aplicação das políticas se os cidadãos forem devidamente informados e participaram na sua formulação. Além disso, ao dar aos cidadãos a oportunidade de contribuir para a tomada de decisão e do processo de elaboração das políticas, a corrupção pode ser reduzida, o poder e autoridade de grupos de interesse pode ser equilibrado e, finalmente, uma maior transparência e a abertura pode ser conseguida (*Ibidem*).

Embora, nos últimos anos tenha ocorrido um aumento no grau de realização de combinações sustentáveis entre legado e tecnologias para a participação, ainda há desafios em transformar o público em usuários ativos de plataformas de participação (BICKING, 2011; KOUSSOURIS et al., 2011). Mesmo os governos que com alto Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico, precisam olhar separadamente para a eParticipação se quiserem estabelecer as bases para uma participação ativa (ONU, 2014). Para além disso, tem que dar ao cidadão perspectivas de uma verdadeira participação na tomada de decisão política, isto é, ele deve realmente empoderar as pessoas (LINHART; PAPP, 2010).

Percebe-se que, apesar da importância dada a eParticipação para fins de governança pública, há muitas dificuldades para se atingir os objetivos de participação efetiva. Tem-se que para o amplo envolvimento do cidadão é necessário incluí-lo no processo político e empoderá-lo. No entanto, ainda não há respostas de como isto pode ser feito. Uma alternativa, diante deste desafio, é desvendar como as plataformas de eParticipação podem influenciar o ciclo de políticas públicas e desta forma contribuir para o empoderamento do cidadão e alcançar patamares mais altos de participação. A fim de estabelecer um *framework* para discutir como a participação mediada por TIC pode influenciar no processo político, é preciso descrever o ciclo de políticas públicas.

## 2.2 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Não há uma única definição de política pública. Lynn (1980) a define como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos e Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida é a de Lasswell (1956) que indica que as decisões e análises sobre política pública devem responder questões como: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Apesar da existência de abordagens diferentes, no geral, as definições de políticas públicas assumem uma visão holística do tema, uma compreensão de que o todo é mais importante do que a soma das partes (SOUZA, 2006).

No campo específico da política pública, foram desenvolvidos alguns modelos explicativos para entender melhor as ações do governo. Souza (2006) mapeou os principais modelos, com destaque para: o incrementalismo (CAIDEN, WILDAVSKY, 1980; LINDBLOM, 1959), o modelo de “*garbage can*” (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), o modelo da coalização de defesa (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993), o modelo do equilíbrio interrompido (BAUMGARTNER; JONES, 1993) e o ciclo de políticas públicas. Esta tese se concentra apenas sobre o modelo de ciclo de políticas públicas, uma vez que o intuito é identificar o processo em que a eParticipação é utilizada como meio de transformação em cada fase da política.

### 2.2.1 As fases do Ciclo de políticas públicas

A ideia de modelar o processo da política em termos de estágios foi apresentada primeiramente por Lasswell, em 1956. O autor apresentou um modelo do processo político composto por sete fases: inteligência, promoção, prescrição, invocação, aplicação, rescisão e avaliação. Apesar desta de ter sido contestada (em particular pela sequência de suas fases), o modelo em si foi bem-sucedido como uma estrutura básica para o campo de estudos de política e tornou-se o ponto de partida de uma variedade de tipologias do processo político (JANN; WEIGRICH, 2007). Jones (1970) aceitou as fases de Lasswell como representativas das atividades políticas e concluiu com a seguinte descrição de ciclos de políticas públicas:

Policy cycles is not the best term for what I want to discuss now because it implies more neatness of pattern than I really mean to suggest. I can't think of another appropriate term, however, and I do want to build on the notion of a round of events or phenomena that recur regularly and in the same sequence

Subsequentemente, diferentes variações da tipologia foram apresentadas. As versões desenvolvidas por Brewer (1974), Brewer e Deleon (1983), May e Wildavsky (1978), Anderson (1975) e Jenkins (1978) estão entre as mais adotadas. Brewer (1974) modificaram as categorias em termos conceituais: iniciação, de estimativa, seleção, execução, avaliação e terminação. Peters (1996) e Frey (2000) estabelecem uma série de passos para a formulação, implantação e avaliação de políticas públicas, variando o número de etapas. Uma comparação entre os modelos pode ser vista no Quadro 3.

Como apresentado, as tradicionais divisões do ciclo de políticas públicas nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas, a literatura de ciclo de políticas públicas indica quatro grandes etapas funcionais: o estabelecimento de agendas, a formulação de políticas, a implementação e avaliação (DYE, 1992; JANN; WEIGRICH, 2007)

Lasswell (1956)	Jones (1970)	Anderson (1975)	Brewer (1974)	Jenkins (1978)	Frey (2000)
• Inteligência	• Agenda setting	• Agenda	• Iniciação	• Iniciação	• Agenda setting
• Promoção	• Formulação da Política	• Formulação da Política	• Estimativa	• Informação	• Elaboração de programas e decisão
• Prescrição			• Seleção	• Consideração	
• Invocação				• Decisão	
• Aplicação	• Implementação de políticas	Implementação de políticas	Implementação de políticas	Implementação de políticas	• Implementação de políticas
• Rescisão	• Budgeting				
• Avaliação	• Avaliação de políticas	Avaliação de políticas	Avaliação de políticas	Avaliação de políticas	• Avaliação de políticas e correção
			Rescisão	Rescisão	

Quadro 3 – Fases do ciclo de políticas públicas

Fonte: Elaborado pela autora

De forma simplificada, podemos definir as etapas da seguinte forma (CAIRNEY, 2015; JANN; WEIGRICH, 2007) (Figura 2):

1. Definição da agenda: estabelece a necessidade de uma política ou uma mudança na política e define qual é o problema a ser abordado.

2. Formulação da política: envolve a fixação de objetivos, identificação dos custos e estimativas das soluções, escolhendo a melhor alternativa a partir de uma lista de soluções e instrumentos de seleção. Envolve uma variedade de mecanismos que podem incluir: consulta formal, análise de risco, a realização de estudos-piloto ou projetar o plano de implementação.
3. Implementação da política: assumir a responsabilidade pela execução, garantindo que a organização tem os recursos (tais como recursos humanos, dinheiro e autoridade legal) para fazê-lo e certificando-se que as decisões políticas são realizadas como planejado. Pode envolver o desenvolvimento de legislação, regulação, orientação e um plano de entrega.
4. Avaliação da política: identificar se a política foi bem-sucedida ou as decisões foram corretas; se foi implementada corretamente e se teve os efeitos desejados. Pode envolver a avaliação e revisão da política em ação, evidências de pesquisas e opiniões dos usuários. Aqui existe a possibilidade de fazer um *loop* de volta para a primeira fase.

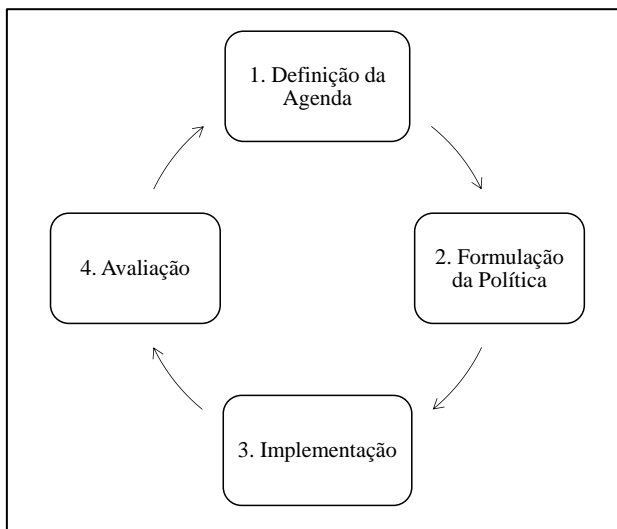


Figura 2 – O ciclo de políticas públicas  
Fonte: Elaborado pela autora

Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios, que podem não ocorrer necessariamente de forma linear e que constituem um processo dinâmico e de aprendizado (DINIZ et al., 2009; SOUZA, 2006). Esta abordagem enfatiza a definição da agenda e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas. Algumas vertentes do ciclo de políticas públicas focalizam mais os

participantes do processo decisório, e outras, na formulação da política pública (SOUZA, 2006). O ciclo de políticas oferece um *framework* de referência analítica e processual, fornecendo pontos de referências às possíveis causas dos *déficits* na resolução de problemas (FREY, 2000).

#### 2.2.1.1 Definição da agenda

A agenda é a lista de temas ou problemas para os quais o governo dará atenção (KINGDON, 1995). É um processo de estruturação da questão política sobre estratégias e instrumentos que moldam o desenvolvimento de uma política nas fases subsequentes de um ciclo de política públicas (JANN; WEIGRICH, 2007). Nesta fase são tomadas as decisões de que um tema efetivamente será inserido na pauta política ou será excluído ou adiado para uma data posterior (FREY, 2000). Esta etapa é composta por atividades realizadas por tomadores de decisão no governo, que tem por objetivo o alinhamento dos interesses entre as áreas-meio e as áreas-fim da gestão pública (DINIZ et al., 2009).

De acordo com Kingdon (1995) as agendas governamentais são estabelecidas a partir de três requisitos: i) problemas; ii) políticas; e iii) participantes visíveis. Primeiro, o reconhecimento do problema é um passo importante para a definição da agenda (JANN; WEIGRICH, 2007; KINGDON, 1995). Os indicadores, um evento-foco (como desastres ou uma crise) ou o *feedback* a programas existentes (reclamações do cidadão, avaliações de programas, monitoramento feito pelo governo, etc) podem influenciar a priorização de um problema e conseqüentemente, colocá-lo na pauta da agenda. Segundo, o fluxo da política também é um fator importante na determinação da agenda. A agenda é influenciada pela dinâmica e desdobramentos na esfera política, como por exemplo, configurações partidárias ou pressões oriundas de grupos de interesse (JANN; WEIGRICH, 2007). Terceiro, a definição da agenda é caracterizada por diferentes padrões em termos de composição dos atores e seus papéis (MAY, 1991; HOWLETT; RAMESH, 2003). Kingdon (1995) apresenta uma distinção entre participantes visíveis, aqueles que recebem uma atenção da imprensa e do público (como presidente e seu escalão, imprensa, partidos políticos, etc.), e invisíveis, aqueles pouco notados (como os acadêmicos, burocratas de carreira, etc), sendo que o grupo de atores visíveis possuem poder de influência na definição de uma agenda. Desta forma, um fato pode ser observado, pela primeira vez, como um problema que pode ser incorporado na agenda política pelos gestores públicos, por técnicos do governo ou, ainda, por grupos sociais (FREY, 2000). Têm-se ainda que, a agenda varia de acordo com os setores do governo (KINGDON, 1995). Por exemplo, o

presidente e seus assessores mais próximos têm em suas agendas itens de extrema relevância para o país (como economia e decisões orçamentárias, enquanto os ministérios (como o de saúde ou educação) têm agendas mais especializadas.

#### 2.2.1.2 Formulação da Política

A formulação de políticas públicas refere-se ao processo em que os governos traduzem seus propósitos em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (KINGDON, 1995; SOUZA, 2006). É nesta fase de respostas para os problemas políticos e questões que estão em uma agenda ativa de governo que se espera a análise de políticas a serem empregadas e um *locus* no qual a capacidade política é o mais importante (PETERS, 1996). A agenda é constituída uma lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos (KINGDON, 1995).

O fato de um problema entrar na agenda de governo não é requisito para que se elabore uma política pública para solucioná-lo (SERAFIM; DIAS, 2012). Na fase de formulação é preciso escolher a alternativa mais apropriada entre as várias possibilidades de ação (FREY, 2000; JANN; WEIGRICH, 2007). Em geral, é nesta fase que são identificadas as atividades necessárias e os meios para que os objetivos sejam alcançados (métodos, programas, estratégias, planos de ações) (DINIZ et al., 2009).

De acordo com Secchi (2013), baseando-se nas formas de poder proposto por Bobbio (2002), o *policymaker* poderá usar quatro mecanismos para influenciar o comportamento e compor o leque de alternativas:

- 1) Premiação: influenciar o comportamento por meio de estímulos positivos, como recompensas;
- 2) Coerção: influenciar o comportamento por meio de estímulos negativos, como punições;
- 3) Conscientização: influenciar o comportamento por meio da construção e apelo ao senso de dever moral;
- 4) Soluções técnicas: influenciar o comportamento indiretamente, por meio de aplicações de soluções práticas que venham influenciar o comportamento.

Cada um destes mecanismos apresentará diferentes efeitos práticos sobre o comportamento e sobre o custo da formulação da política. Um exemplo prático é divulgado por Secchi (2013). O autor apresenta as várias alternativas para solucionar um problema de

pichações em espaços públicos. O *policymaker* poderá criar estratégias totalmente diferentes com base na escolha dos mecanismos a serem utilizados. Ele poderá: a) criar leis mais rigorosas para os infratores ou aplicar punições mais severas (mecanismos de coerção); b) criar mecanismos de recompensas para delatores ou espaços para que os pichadores desenvolvam a sua arte (mecanismos de premiação); c) fazer campanhas de conscientização (mecanismos de conscientização); ou d) instalar câmeras de vigilância pública ou destinar verba para a constante manutenção dos imóveis pichados (mecanismos de soluções técnicas).

Neste estágio cabe ainda destacar a importância dos atores envolvidos no processo. A maioria das pesquisas sobre a formulação de políticas concordam que o conhecimento se espalhou para além dos limites dos governos. As informações sobre a política precedem como um processo social complexo, no qual os atores do Estado desempenham um papel importante, mas não necessariamente decisivo (JANN; WEIGRICH, 2007).

#### 2.2.1.3 Implantação da política

A implementação da política é amplamente definida como o que acontece entre o estabelecimento de uma aparente intenção por parte do governo em fazer algo, ou para parar de fazer alguma coisa, e o impacto final da ação (O TOOLE, 2000). A implementação corresponde à execução de atividades a fim de obter os resultados desejados no processo de formulação das políticas (SILVA; MELO, 2000). Nesta fase acontece a materialização da política pública. Na formulação pode-se envolver especialistas do setor público e os próprios servidores, representantes leigos ou profissionais, grupos de interesse específicos ou todos os cidadãos (FUNG, 2006). Nessa fase são definidos os mecanismos que serão empregados para que se consiga controlar a execução e a distribuição dos recursos, visando maior efetividade e desempenho dos projetos que serão colocados na prática (DINIZ et al., 2009).

A importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acontecer nesta fase, nas diversas áreas de política pública (saúde, educação, habitação, políticas de gestão, etc) (JANN; WEIGRICH, 2007). Também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados (SECCHI, 2013).

Alguns elementos básicos que fazem parte da implementação são as pessoas e as organizações (*ibidem*). Esses elementos garantem que a organização tem os recursos (tais como

recursos humanos, dinheiro e autoridade legal) e as competências (técnicas, humanas e de gestão) para implementar a política e certificar que as decisões políticas são realizadas como o planejado (CAIRNEY, 2015). Jann e Wegrich (2007) apresentam que um processo ideal de implementação da política incluiria os seguintes elementos fundamentais:

- a) Especificação de detalhes do programa (ou seja, como e por quais agências/organizações o programa deve ser executado? Como a lei/programa deve ser interpretada?);
- b) Alocação de recursos (isto é, como os orçamentos são distribuídos? Qual pessoal irá executar o programa? Quais unidades serão responsáveis pela execução?);
- c) As decisões (ou seja, como serão tomadas as decisões de casos individuais?).

Segundo Sabatier (1986) existem basicamente duas abordagens de implementação de políticas públicas: modelo *top-down* (de cima para baixo) e modelo *bottom-up* (de baixo para cima). A abordagem *top-down* parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser decididas e implementadas pelo governo. Pressupõe-se que, uma vez criada a política, inicia-se um processo técnico de implementação (WALT, 1994). As regras são claras, compreensíveis e específicas e visam permitir a difusão do plano e minimizar a discricção, considerada uma distorção da autoridade governamental (FARAH, 2011). O fracasso da implementação é julgado com base no grau de alcance dos objetivos previamente definidos e geralmente está atrelado às falhas de comunicação (LIMA; ASCENZI, 2013). A abordagem *bottom-up* parte de uma visão mais local de que as políticas públicas podem ser decididas e implementadas por uma rede de atores envolvidos no planejamento, financiamento e execução dos programas governamentais e não governamentais relevantes (SABATIER, 1986). O critério de avaliação é condicional (LIMA; ASCENZI, 2013). O Quadro 4 compara algumas das características centrais das abordagens *top-down* e *bottom-up*.

	<b>Top-Down</b>	<b>Bottom-up</b>
Foco Inicial	Central - Decisão do Governo	Estrutura de execução local (rede) envolvida em uma área política
Critério de avaliação	Foco na extensão da realização dos objetivos formais (cuidadosamente analisados). Pode olhar para outros critérios politicamente significativos e as consequências não intencionais, mas estes são opcionais.	Muito menos clara. Basicamente tudo o analista escolhe o que é de alguma forma relevante para a questão política ou problema. Certamente não requer qualquer análise da decisão oficial do governo.
Foco Geral	Como um sistema é dirigido para alcançar (top) os resultados pretendidos da política pelos <i>polycymarkers</i>	Interação estratégica entre vários atores em uma rede política.

Quadro 4 – Comparação entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*

Fonte: (SABATIER, 1986). Tradução livre



A diferenciação entre modelos *top-down* e *botton-up* serve como indicativo para a pesquisa sobre implementação. A perspectiva *top-down* dará atenção inicial aos documentos que formalizam os detalhes da política pública para então identificar as falhas de implementação (LOTTA, 2014). Já a perspectiva *botton-up* partirá da observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática, as estratégias dos implantadores, dos problemas e obstáculos práticos (*Ibidem*).

#### 2.2.1.4 Avaliação da política

A avaliação da política pública é o “processo de julgamento deliberado sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática” (ANDERSON, 1975, p. 711, tradução livre). A lógica normativa de que políticas devem ser avaliadas em relação aos objetivos e impactos pretendidos constitui o ponto de partida da avaliação de políticas públicas (JANN; WEIGRICH, 2007)

Os estudos de avaliação não estão restritos a uma determinada fase do ciclo de políticas públicas. Essa perspectiva é aplicada a todo o processo de elaboração de políticas e de diferentes etapas em termos de calendário (JANN; WEIGRICH, 2007). Ou seja, tem-se a distinção entre três momentos de avaliação: *ex ante*, avaliação que acontece anteriormente à implementação; *ex post*, avaliações após a implementação; e *in itinere*, avaliação que ocorre durante a implementação (JANN, WEGRICH, 2007; SECCHI, 2013). A figura 3 representa estes três momentos.

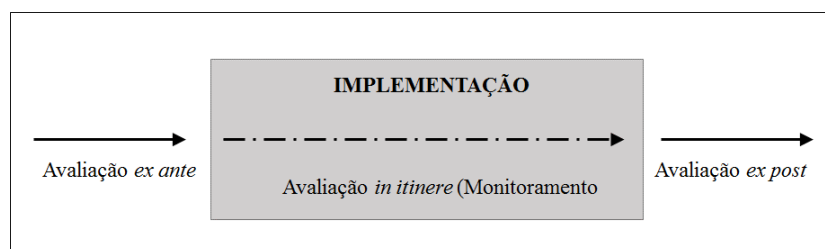


Figura 3 – Os três momentos da avaliação da política pública

Fonte: Adaptado de Secchi (2013)

Na fase de avaliação serão indagados os problemas e os efeitos indesejados, que poderão criar subsídios para deduzir consequências para ações e programas futuros (FREY, 2000). Neste sentido Costa e Castanhar (2003) sugerem a avaliação sistemática e contínua como ferramenta

gerencial capaz de fornecer gestores públicos condições para aumentar a efetividade na aplicação dos recursos.

De acordo com o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. Desta forma, proporciona informações úteis para a decisão, incorporando as experiências anteriores no processo (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Uma postura mais abrangente sobre a avaliação de políticas públicas é exposta por Costa e Castanhar (2003). Os autores partem do pressuposto que se avaliação é uma forma de mensuração, de julgamento de valor, é preciso estabelecer, antes de tudo, os critérios de avaliação, e nesse ponto não há consenso sobre aspectos metodológicos e conceituais. O que existe é um autêntico “emaranhado conceitual”. A lista de critérios é longa e a escolha de um, ou vários deles, depende do que se deseja privilegiar na avaliação (TREVISAN; BELLEN, 2008). A operacionalização dos critérios de avaliação pode ser feita por meio de indicadores (COSTA; CASTANHAR, 2003). Indicadores são “medidas indiretas, ou seja, que devem ser calculadas a partir da identificação e quantificação dos resultados obtidos” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 973). Com fulcro no manual da Unicef os autores listam os mais comuns (*Ibidem*, p. 973):

- a) Eficiência: corresponde à relação custo/benefício para o alcance dos objetivos;
- b) Eficácia: corresponde ao grau de alcance das metas e objetivos;
- c) Impacto (efetividade): refere-se aos efeitos no ambiente externo;
- d) Sustentabilidade: mede o alcance dos efeitos positivos à longo prazo;
- e) Análise custo-efetividade: é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade/projeto que atenda os objetivos com o menor custo;
- f) Satisfação do usuário: avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa;
- g) Equidade: avalia a homogeneidade de distribuição dos benefícios conforme as necessidades dos usuários.

As experiências de avaliação podem ser divididas em três categorias: de resultado; de insumo e de acesso (VOS ROB, 1993; SULBRANDT, 1993). Uma avaliação de resultado reflete os níveis de alcance das metas e, normalmente, estão associados à percentuais de satisfação dos usuários/cidadãos, qualidade dos serviços, acessibilidade da política pública, etc.

(COSTA; CASTANHAR, 2003)(SECCHI, 2013; SULBRANDT, 1993). Uma avaliação de insumo procura identificar os recursos disponíveis para se atingir os objetivos, como recursos financeiros, recursos humanos ou materiais. Já a avaliação de acesso identifica o que é decisivo para a efetiva utilização de recursos disponíveis (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Referente ao uso, diversos *stakeholders* podem se valer das descobertas da avaliação: gestores de projetos governamentais; representantes de fundações, interessados em conhecer projetos bem-sucedidos; membros do Legislativo interessados na elaboração de novas propostas; pesquisadores e outros avaliadores que buscam aprender com os resultados encontrados e com as metodologias empregadas (FARIA, 2005). Tem-se, ainda, que o principal interessado é o público em geral ou a sociedade civil, à qual o governo deve ser *accountable for*<sup>2</sup>. Assim, “os relatórios das avaliações podem tanto para o fomento do debate público, quanto para divulgação, quanto para fomento do debate público em torno das alternativas de intervenção governamental em uma dada realidade social” (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 540).

### 2.2.2 Críticas ao ciclo de políticas públicas

O ciclo de políticas públicas tem sido alvo de críticas (JANN; WEIGRICH, 2007; SABATIER, JENKINS-SMITH, 1993). O *framework* tem sido criticado regularmente em termos da sua construção teórica, bem como em termos da sua validade empírica (JANN; WEIGRICH, 2007). Sabatier e Jenkins-Smith (1993) perceberam várias deficiências: falta de teoria causal das hipóteses testáveis, imprecisão descritiva, viés de cima para baixo e ausência de vários níveis de análise política.

Outra crítica é que o ciclo de políticas públicas pode não refletir a real dinâmica ou vida de uma política pública e as fases podem se apresentarem misturadas ou em sequências alternadas (SECCHI, 2013). Essa crítica questiona principalmente a diferenciação analítica do processo político em etapas e sequências separadas e discretas (JANN; WEIGRICH, 2007). De acordo com Jann e Wegrich (2007) estudos de implementação revelaram que uma separação clara entre a formulação e a implementação de políticas dificilmente é reflexo da sequência

---

<sup>2</sup>*Accountable* é utilizado para descrever a obrigação de que alguém responda pelo que faz (o termo em inglês pode ser traduzido por responsabilidade ou imputabilidade). No caso das burocracias políticas, *accountable* pode ser traduzida pelas “obrigações dos agentes do Estado em responder por suas decisões, ações e omissões” (CASTOR, 2000, p. 169).

hierárquica ou cronológica (primeira formulação e em seguida, implantação), nem dos atores envolvidos. Os autores também apontam que o modelo ignora o papel do conhecimento, ideias e aprendizagem no processo político como influente variável que afeta todas as fases do ciclo.

O ciclo de políticas públicas, apesar de suas limitações, tornou-se um modelo muito aplicado para organizar e sistematizar a pesquisa sobre políticas públicas. O ciclo de políticas públicas focaliza a atenção sobre as características genéricas do processo político, ao invés de atores específico e instituições ou problemas articulares substanciais (JANN, WEGRICH, 2007; SECCHI, 2013). O *framework* também é essencial como um *background* para avaliar e comparar as contribuições particulares das teorias mais recentes do processo político e fornece uma linha de base para a comunicação entre as diversas abordagens no campo (JANN; WEIGRICH, 2007). A perspectiva de ciclo de políticas públicas pode ser útil para os diferentes interesses teóricos e empíricos no campo de estudos de política (*Ibidem*). Apesar de concordar com a crítica de que qualquer aplicação da perspectiva de ciclo de políticas públicas é estreita, o autor acrescenta e enfatiza o papel vital da perspectiva de ciclo para a integração da literatura diversificada.

O ciclo de políticas públicas funciona como um esquema organizacional usado por autores de alguns dos principais livros sobre o processo político (SABATIER; WEIBLE, 2014). Ele também serve a comunidade pública, além do ensino e extensão, fornecendo uma descrição clara e compreensível do processo político.

Em termos de governança democrática e da perspectiva de pesquisa em administração pública, o modelo é de relevância central no qual estágio que os atores são dominantes e quais não são (JANN; WEIGRICH, 2007). O ambiente político parece ser cada vez mais complexo e potencialmente instável, com muitos participantes com diferentes valores, percepções e preferências (SABATIER, JENKINS-SMITH, 1993). Os funcionários eleitos e burocratas nomeados, grupos de interesse e empresas, cientistas políticos, especialistas e cidadãos têm diferentes responsabilidades no processo democrático e esses papéis estão ligados às diferentes fases do processo político (JANN; WEIGRICH, 2007). A estrutura do ciclo de políticas públicas não só oferece um ponto de referência para a avaliação do sucesso ou o fracasso de uma política, mas também oferece uma perspectiva para entender o papel destes atores e a qualidade deste processo democrático (*ibidem*).

Desta forma, a aplicação desta abordagem torna-se útil nesta pesquisa. O envolvimento do público na elaboração de políticas públicas tornou-se um aspecto integral na formação da relação entre governos e cidadãos (ROBERTS, 2004). Argumenta-se que a participação

eletrônica é um dos principais blocos de construção no processo democrático de tomada de decisões, o que tem um impacto sobre a melhoria da cena democrática global (SÆBØ; ROSE; FLAK, 2008). Têm-se que os cidadãos estão ativamente interessados em definir o processo e o conteúdo da decisão política (SANFORD; ROSE, 2007). Os cidadãos são, essencialmente, a implementação de uma forma de democracia forte (GRÖNLUND, 2003), onde deliberativas, diálogos interativos com ambos os políticos e funcionários públicos são encorajados.

### 2.2.3 Atores envolvidos na política pública

O papel dos atores em cada fase descritas também é importante no processo de legitimação dos projetos. Diniz *et al.* (2009) identificam três principais níveis de atores: a alta cúpula de governo, a alta cúpula local e a equipe técnica. Segundo os autores, na alta cúpula de governo estão os gestores públicos responsáveis pela concepção das diretrizes e políticas públicas do governo. A alta cúpula local é formada por dirigentes de instituições ou de nível executivo ligadas às áreas-fim e áreas-meio da administração pública. Já a equipe técnica é representada pela equipe que detém os conhecimentos técnicos para detalhamento e implementação das políticas.

Ao analisar o papel das relações entre as fases do ciclo de políticas públicas e os atores envolvidos é possível identificar uma atuação mais forte dos atores nas etapas em que seu papel é mais significativo (*Ibidem*). O quadro 5 expõe os pressupostos relativos à intensidade da relação dos atores nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas.

Atores	Fases do Ciclo de políticas públicas			
	Agenda	Formulação	Implantação	Avaliação
Alta cúpula de governo	Forte	Média	Fraca	Forte
Alta cúpula local	Média	Forte	Média	Forte
Equipe Técnica	Fraca	Média	Forte	Média

Quadro 5 – Intensidade da relação dos atores nas diferentes fases do ciclo da política

Fonte: Diniz *et al.* (2009).

Há expectativa, pelos autores de TI em governo, que as TIC possam auxiliar em todas as fases do ciclo de políticas públicas.

## 2.2.4 Aplicações de TI nas decisões públicas

A literatura indica que as TIC oferecem o potencial para permitir que os decisores políticos alcancem diretamente os usuários dos serviços e aqueles a quem a política se destina (TAMBOURIS; LIOTAS; TARABANIS, 2007). Por meio das TIC, o governo pode usar canais alternativos para promover a participação. Desta forma, as tecnologias oferecem recursos alternativos à participação presencial (VAZ, 2017).

Um exemplo de possibilidades de uso das TIC para promover participação são as consultas públicas, que auxiliam a coleta de opiniões da sociedade sobre algum tema relevante. Macintosh (2004) argumentou que os cidadãos são capazes de ter uma maior influência sobre o conteúdo da política por meio de consulta no início do processo de decisão. No entanto, não devem ser a única experiência de participação eletrônica a ser adotada na atuação governamental. Votações online, fóruns de discussão, pesquisas de opinião, e-petição, enquetes, etc, são exemplos de ferramentas que podem ampliar a participação e auxiliar a formulação da política. Desta forma, múltiplas ferramentas devem compor o processo de participação nesta fase, sendo estas tradicionais ou com uso de tecnologia, proporcionando ao cidadão diversas alternativas de ser incluído na tomada de decisão (CUNHA, 2010).

A consulta exige que os cidadãos tenham as habilidades necessárias para interpretar a terminologia legalista típica do documento para fazer uma contribuição adequada. Considerando que, se o público tem a oportunidade de participar da formulação de políticas, ele ainda precisa ser bem informado sobre as questões. Para isso, as informações precisam estar disponíveis de forma legível e compreensível (MACINTOSH, 2004).

Dentro do direito à participação na gestão pública, o orçamento participativo digital (OPD) é um exemplo de como o governo pode usar as TIC para aumentar as possibilidades de exercício deste direito (VAZ, 2009). O modelo ficou conhecido após a experiência adotada pelo governo da cidade de Belo Horizonte, em 2006. O OPD foi apresentado como uma modalidade alternativa que permitia a escolha *online* de obras públicas a serem incorporadas no orçamento municipal (CUNHA; COELHO; POZZEBON, 2014; SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2011; POZZEBON; CUNHA; COELHO, 2016). A experiência digital foi repetida em 2008, 2011 e 2013. O Brasil conta atualmente com 37 iniciativas do gênero, mais de 21% do total mundial (SAMPALIO, 2016). Apesar da experiência de Belo Horizonte ser considerada um sucesso em termos técnicos, a participação diminuiu gradativamente ao longo dos anos (POZZEBON; CUNHA; COELHO, 2016).

Outra possibilidade é o uso de plataformas permanentes de participação. Elas permitem que o cidadão ou organizações se cadastrem e enviem temas, semeiam o debate ou opinem sobre temas colocados em questão (VAZ, 2017). É o caso de plataformas como o Participa.Br ([www.participa.br](http://www.participa.br)) e o Dialoga Brasil ([www.dialoga.gov.br](http://www.dialoga.gov.br)), que permitem aos cidadãos e sociedade civil organizada dialogarem com o governo federal na construção de políticas públicas. Estas plataformas conectam perfis, blogs e outras instâncias que produzem conteúdo na web (MACIEL et al., 2016).

Uma vez formulada a política, inicia-se a implementação. A implantação de uma política pública refere-se ao processo pelo qual os governos colocam os planos constituídos em prática (SERAFIM; DIAS, 2012). Nesta fase, são necessários principalmente recursos financeiros, materiais e humanos. Para isso, existem sistemas de informações que podem auxiliar na gestão dos recursos e na implantação como um todo. Por exemplo, o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. Ou, ainda, o SIC (Sistema de Informações de Custos do Governo Federal), um *Data Warehouse* que se utiliza da extração de dados dos sistemas estruturantes da administração pública federal.

A disponibilização das informações nos portais do governo é uma fonte importante para acompanhamento das políticas públicas pelo cidadão. Existem leis que obrigam os governos a disponibilizarem as informações. No Brasil, a Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI); a Lei Complementar nº. 131/2009 – Lei da Transparência e a Lei nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Estas leis regulamentam o direito de acesso à informação e obrigam os níveis de governo a divulgarem seus dados, especialmente na Internet. Além disso, o uso de dados governamentais abertos e dados coletados de aplicativos móveis visam à possibilidade de avaliação e controle das políticas públicas e das ações governamentais.

Os exemplos dados apresentam possibilidades de uso das TIC para promover participação dos cidadãos nas decisões públicas. No entanto, a existência destas possibilidades não significa que haverá sempre colaboração entre governo e sociedade, promovendo o empoderamento do cidadão. Como apresenta Vaz (2017, p. 97) “a disponibilidade material de aparatos tecnológicos não é suficiente para antever seus impactos, pois a tecnologia não existe isolada dos processos sociais”.

## 2.3 PODER

O termo poder pode representar concepções diferentes para diferentes pesquisadores (BOURDIEU, 1991; CLEGG, 1989; DAHL, 1957; EMERSON, 1962; FOUCAULT, 1980; FROST, 1980; FRENCH, RAVEN, 1968; LUKES, 1974; PETTIGREW, 1973; PFEFFER, 1981). Em geral, poder está atrelado as relações entre dois ou mais agentes em que o comportamento de um seja afetado pelo comportamento do outro (HALL, 1999). Ao reconhecer que este conceito possui múltiplos significados, buscou-se identificar como poder está sendo discutido nas pesquisas de eParticipação e de Sistemas de Informação. Procurou-se esclarecer as conceituações de poder por meio da oferta de categorizações presente nestas literaturas.

### 2.3.1 Poder na pesquisa de eParticipação

Poder está presente em alguns trabalhos de eParticipação (COLEMAN; FIRMSTONE, 2014; HERMIDA, 2010; LUKENSMEYER, 2010; TAMBOURIS et al., 2012). No entanto, a maioria deles discute o empoderamento do cidadão, ou seja, seu poder de influência na tomada de decisão (MEIJER; BURGER; EBBERS, 2009)(KOEKOEK; LAMMEREN; VONK, 2009). Alguns destes estudos relacionam-se aos níveis de participação (FEDOTOVA; TEIXEIRA; ALVELOS, 2012; KOUSSOURIS; CHARALABIDIS; ASKOUNIS, 2011; PORWOL; OJO; BRESLIN, 2014), onde o nível mais alto se encontra quando o cidadão se torna empoderado. Por outro lado, há àqueles que apresentam o engajamento como um pressuposto do empoderamento (ALATHUR; ILAVARASAN; GUPTA, 2011; COLEMAN; FIRMSTONE, 2014; HERMIDA, 2010) quando o cidadão engajado busca fazer parte da concepção, implementação e avaliação das políticas que os afetam (COLEMAN; FIRMSTONE, 2014).

Há também àqueles que explicam o poder a partir da análise das redes sociais e das relações de poder que se estabelecem nestas redes (JOHANNESSEN, 2010)(MCGRATH et al., 2012). McGrath *et al.* (2012) discutem o poder das instituições nas mídias sociais. Enquanto as mídias sociais oferecem oportunidades notáveis para promover a participação dos cidadãos, mais atenção deve ser dada à maneira com os atores poderosos influenciam os tipos de interação virtual que ocorrem. Os autores apresentam três exemplos empíricos que incidem sobre as limitações das redes sociais online como um fenômeno sujeito a forças institucionais e manipulação. Cada caso molda seus argumentos em termos das críticas ao trabalho de Habermas. Os dois primeiros casos consideram comunidades virtuais no Brasil com interesse



em educação ambiental e o uso de blogs no Irã para debater a suposta fraude de um ministro do governo. O terceiro caso discute o uso das mídias sociais na recente revolução egípcia. Nos dois primeiros casos têm-se o papel das instituições, especificamente as que controlam o acesso e interação dentro espaços *online* e, portanto, têm o poder de influenciar os resultados do envolvimento dos cidadãos em tais espaços. Em outras palavras, são os atores de maior poder na sociedade, como repartições públicas, universidades e ONGs, que controlam a participação. Johannessen (2010) afirma que políticos que desejam influenciar o público deveriam estar presentes nas redes sociais, pois estas são uma fonte de poder.

Um outro grupo conceitua poder como um componente da participação política (ÅSTRÖM; GRANBERG; KHAKEE, 2011; SVENSSON, 2011). Neste sentido, a autoridade é uma fonte de poder para controlar a participação (SVENSSON, 2011). Ao invés de serem conduzidos pela capacidade de resposta aos cidadãos, os governos autoritários podem responder à pressão para demonstrar sua legitimidade por meio de *sites* de eParticipação, e, ao mesmo tempo, usar esses *sites* para propagar a sua autoridade e estender a repressiva e os processos burocráticos que também permeiam as interações *online* entre governo e cidadãos (ÅSTRÖM; GRANBERG; KHAKEE, 2011).

Ainsworth, Hardy e Harley (2005) analisam fóruns de participação e como poder é exercido por meio deste meio. Os achados apontam que a forma com que a plataforma é gerenciada e as regras que a regem influencia em como a interação entre os atores irá ocorrer. Apresenta que a natureza desta interação reflete na existência das relações de poder e que alguns participantes imponham seu poder pela legitimidade dos resultados que apresentavam. As autoras também destacam que não só a participação, mas a não-participação também é uma forma de exercer poder.

De fato, poder é pouco utilizado como perspectiva teórica para análise no campo de eParticipação. Portanto, buscou-se então, analisar como poder é discutido nas pesquisas de sistemas de informação.

### **2.3.2 Poder em Sistemas de Informação**

O estudo do poder também tem sido pouco explorado em pesquisas sobre SI. Poder é, por vezes, visto como um importante conceito, mas difícil de definir. É estudado a partir de diferentes perspectivas paradigmáticas (JASPERSON et al., 2002). Em uma amostra de 82 artigos sobre poder e sua relação com a tecnologia da informação no período de 1985 a 1999,

os autores encontraram uma predominância das perspectivas racional, pluralista, interpretativa e radical.

Do ponto de vista racional, poder enfatiza tanto a autoridade e os direitos de decisão, quanto a propriedade dos recursos. Autoridade, informação e conhecimento como bases de poder o que enfatiza a tomada de decisão racional. O poder é visto em termos de uma realidade objetiva em que há um conjunto ordenado de metas ideais para a organização (BRADSHAW-CAMBALL; MURRAY, 1991). A perspectiva racional assume que um único conjunto de metas pode ser objetivamente priorizado. O poder é comumente definido como uma capacidade individual ou coletiva de influenciar outra pessoa a pensar ou a agir de forma diferente da que seria prevista (FROST, 1987). Assim, do ponto de vista racional, o poder é exercido apenas quando alguém se esforça para alcançar algum objetivo diferente dos objetivos organizacionais, uma situação caracterizada como irracional.

A perspectiva pluralista define o poder em termos capacidade dos atores em influenciar o comportamento de outras pessoas. A conceituação de poder utilizada nesses estudos é muitas vezes baseada na teoria da dependência (EMERSON, 1962), onde poder é definido como a capacidade de A influenciar B. Neste sentido, Jasperson et al. (2002) argumentam que poder sob este ponto de vista presume que os recursos, a posse de recursos e as relações de dependência são características da realidade objetiva (ou seja, as características do contexto social que são identificáveis e evidentes para os participantes razoáveis). O poder assume definições objetivas de poder. O desenvolvimento, a priorização e a execução dos objetivos da organização são um processo explicitamente político envolvendo a negociação consciente baseada no controle de recursos e informações.

A perspectiva interpretativa identificada por Jasperson *et al.* (2002) concentra-se em percepções e nos processos sociais que os moldam. Neste ponto de vista, poder deriva da capacidade de manipular significado, dependente das táticas políticas empregadas por aqueles que procuram construir a interpretação dominante de eventos organizacionais (*Ibidem*). O poder é definido em termos da capacidade dos atores (individual ou coletivo) de controlar e moldar a interpretação dominante de eventos organizacionais. Nesta perspectiva, ainda segundo os autores, a construção de sentido não é apenas o produto de pressupostos mutuamente compartilhados e procedimentos de interpretação, mas também um diálogo político por meio do qual os atores influenciam as percepções, decisões e comportamento dos outros.

Já a partir da perspectiva radical, poder é resultado das estruturas sociais, como classe, raça, sexo, ou as estruturas institucionais, que existem fora qualquer organização particular

(BRADSHAW-CAMBALL; MURRAY, 1991). A perspectiva radical estrutura a discussão de poder e de TI em termos de poder e metas que são exercidas dentro de um contexto social mais amplo (JASPERSON et al., 2002). No extremo, exercício do poder e objetivos ocorre na sociedade como um todo. Se aplicada a um grupo ou organização, a perspectiva radical se concentra em como as estruturas de poder que existem independentemente do contexto específico afetam a aplicação e consequências de TI nesse contexto (*Ibidem*). Esta perspectiva centra-se na dominação, assimetrias de poder e conflito, ao examinar as atividades em termos de se eles contribuem para a derrubada ou manutenção das estruturas de poder da sociedade.

Inspirada nos resultados de Jasperson (2000), busquei atuais pesquisas que unissem poder e SI (Apêndice IIa), utilizando a mesma metodologia sugerida pelos autores, porém análise e classificação diferentes. Encontrei que poder em SI está sendo investigado sob várias perspectivas teóricas. No Quadro 6 foram agrupadas as definições de poder e as categorizações que emergiram a partir dos 25 artigos analisados.

Identifiquei a predominância de dois paradigmas para analisar poder: a de posse e a da prática. Marshall e Rollinson (2004) apresentam estas duas perspectivas como complementares ao estudar poder. Na perspectiva de posse, alguns autores associam poder com a autoridade formal (HOWCROFT; LIGTH, 2006). Poder é resultado da autoridade legítima de indivíduos, grupos ou organizações sob o direito de tomar uma decisão (ASTLEY; SACHDEVA, 1984). Desta forma, o exercício de poder baseia-se em uma visão unidimensional, ou seja, quem tem autoridade, têm maior poder de influência (LUKES, 1974). Em SI, as estruturas organizacionais e os procedimentos operacionais dão aos profissionais de SI autoridade formal sobre usuários, lhes atribuindo poder sobre as decisões que envolvem a área de tecnologia da informação (TI) (MARKUS; BJØRN-ANDERSEN, 1987).

Poder também é associado ao controle de recursos. Neste sentido, poder implica a capacidade de exercer domínio sobre os recursos escassos ou críticos (PFEFFER; SALANCIK, 1978). Em projetos que envolvam a TI, a alocação dos recursos (como informação ou treinamento, por exemplo) e o controle desses recursos se revelam como ingredientes importantes nas relações de poder (AZAD; FARAJ, 2011; POZZEBON; PINSONNEAULT, 2005, 2012).

Pers-pectiva	Dimen-sões	Autor(s) de referência	Definição	Referência
De Posse	Autori-dade	Markus & Bjørn-Andersen, 1987	Poder = exercício de poder por meio da autoridade formal sobre usuários	Howcroft e Light (2006); Azad & Faraj (2010)
		Astley e Sachdeva, 1984; Lukes, 1974;	Poder = o reconhecido, legítimo direito de tomar uma decisão	Dhillon et al. (2011); Pozzebon & Pinsonneault (2005, 2012)
	Controle dos recursos	Salancik e Pfeffer, 1978; Fincham, 1992;	Poder = implica a capacidade de exercer domínio sobre os recursos escassos ou críticos	Azad & Faraj (2010); Cendon & Jarvenpaa (2001); Howcroft e Light (2006); Pozzebon & Pinsonneault (2005, 2012)
	Controle e Influência	Dahl, 1957	Poder = a capacidade de influenciar ou controlar os outros a agir de uma forma que se deseja	Cendon & Jarvenpaa (2001); Johnson & Coope (2009); Heiskanen et al. (2008); Allen et al. (2000); Boonstra & Vries (2008); Sabherwal & Grover (2010)
		Anderson e Galinsky, 2006; Inesi, 2010	Poder = controle sobre as outras pessoas, influência sobre os resultados e decisões e resistência a persuasão e conformidade	Casciaro et al. (2014); Sabherwal & Grover (2010)
Da Prática	Dimensões do Poder	Hardy, 1994	Poder = quatro dimensões de poder: relacionada à disposição dos recursos; a influência na tomada de decisão; a evitar conflitos, por meio da atribuição de significados, crenças e práticas organizacionais	Dhillon et al. (2011)
	Prática	Foucault, 1980, 1982	Poder = só existe em ação e pode ser concebida como um conjunto complexo de relações em uma determinada sociedade	Cendon & Jarvenpaa (2001); Doolin (2004); Avgerou & McGrath (2007); Pozzebon & Pinsonneault (2005, 2012)
	Campo	Bourdieu, 1986	Poder = poder em uma rede social é sinônimo de quão bem conectado um ator é. Poder sob o ponto de vista de Bourdieu, onde a prática é um espaço social realizada em conjunto (e definido) por relações (i) de poder entre os agentes que pertencem a ele, e (ii) um "interesse" que é compartilhado entre os agentes	2014 Levina & Arriaga_ISR
	Circuito de Poder	Clegg, 1989	Poder = três circuitos de poder: episódico, social e sistêmico (Clegg, 1989). Poder episódico está relacionado com poder causal, ou seja, A exerce poder em B, quando A faz B fazer algo que de outro modo não faria. Integração social enfatiza o poder de disposição, onde o exercício de poder está enraizado nas regras de significado e de membros da organização. Integração sistêmica considera poder como facilitador, definido por meio das técnicas de produção e disciplina da organização.	Donald & Jaime (2010); Silva & Backhouse (2003); Backhouse et al. (2006); Silva (2007)

Quadro 6 – Perspectivas para conceituar poder na pesquisa de SI

Nota: Algumas referências fazem a combinação delas para examinar poder e aparem e duas perspectivas ou mais.

Fonte: Elaborado pela autora

Ainda na perspectiva de posse, poder está relacionado ao controle que um indivíduo exerce sobre outro. Assim, o poder é a capacidade de influenciar ou controlar os outros a agir da forma que se deseja (FRENCH; RAVEN, 1968). Neste sentido, Dahl (1957) define o poder como a capacidade de uma pessoa influenciar ou controlar outras pessoas. Para Heiskanen, Newman e Eklin (2008), na sua pesquisa sobre controle, confiança e poder de negociação no desenvolvimento de sistemas personalizados, poder está relacionado com a capacidade de A influenciar o comportamento de B no processo de negociação. Poder como a capacidade de influenciar e controlar as ações de outros também está presente nas pesquisas de Allen et al. (2000), Boonstra e De Vries (2008) e Johnson e Cooper (2009). Foi encontrado, também, poder definido controle sobre as outras pessoas, influência sobre os resultados e decisões e resistência a persuasão e conformidade (CASCIARO; GINO; KOUCHAKI, 2014). Alguns autores focam na tarefa e definem poder como a habilidade de influenciar outros na tomada de decisão ou na negociação (CASCIARO; GINO; KOUCHAKI, 2014; SABHERWAL; GROVER, 2010).

Normalmente, os autores que associam poder com autoridade formal, o associam também com o controle de recursos. A autoridade e o controle dos recursos podem ser atribuídos às linhas hierárquicas (FINCHAM, 1992) e refletem uma lógica de posse. Desta forma, poder é visto como relacionado com a capacidade de garantir posições de autoridade ou controle sobre recursos (MARKUS; BJØRN-ANDERSEN, 1987). Estas perspectivas tendem a se concentrar em hierarquias formais de autoridade e estruturas organizacionais (fontes de poder coercitivo e legítimo). A principal consequência deste ponto de vista é uma perda em termos de possibilidades de compreensão.

O ponto de vista da prática fornece uma visão diferente e distinta de poder. Uma visão prática assume que o poder é inseparável do contexto da ação em que ele é criado, produzido, reproduzido e transformado (POZZEBON; PINSONNEAULT, 2012). Foucault (1982) vê o poder como a capacidade de agir difundida entre as pessoas. Ele se concentra sobre a natureza relacional do poder, ou seja, sobre a capacidade de os indivíduos agirem de acordo com as ações de outros (FOUCAULT, 1980, 1982).

Ainda no ponto de vista da prática, (BOURDIEU, 1989) descreve como as relações de poder são produzidas, reproduzidas e transformadas dinamicamente por meio das ações dos agentes. O autor explica a estratificação e a dinâmica social, centrando-se sobre a forma de como os agentes (pessoas, grupos ou instituições) produzem, reproduzem e transformam as estruturas sociais por meio da prática (ou seja, o que eles fazem na vida cotidiana). Através da prática, os agentes produzem determinados espaços sociais com limites específicos demarcados

por interesses comuns e relações de poder. Levina e Arriaga (2014) defendem o uso da perspectiva de Bourdieu, pois esta lente se propõe identificar contextos sociais relevantes em que o poder está situado, bem como uma relação entre tais contextos que permite a conversão de um tipo de poder em outro. Finalmente, ela mostra como múltiplos tipos de distinções podem coexistir e como a posição relativa de poder dos agentes moldam as suas motivações e ações.

Dois *frameworks* se destacam entre os pesquisadores de SI, o Circuito de Poder de Clegg (1989) e as Dimensões de Poder de Hardy (1994). O Circuito de Poder (CLEGG, 1989) foi originalmente desenvolvido nas áreas de estudos de sociologia e de organização, para explorar o papel do poder na institucionalização de sistemas de informação. O *framework* integra várias perspectivas de poder e é constituído por três circuitos de poder: episódico, social e sistêmico. Poder episódico está relacionado ao exercício de poder que A exerce em B, quando A faz B fazer algo que de outro modo não faria. Integração social enfatiza o poder de disposição, onde o exercício de poder está enraizado nas regras de significado e de membros da organização. Integração sistêmica considera poder como facilitador, definido por meio das técnicas de produção e disciplina da organização. O *framework* foi operacionalizado por pesquisadores de SI (SILVA, 2007; SILVA; BACKHOUSE, 2003; SMITH et al., 2010). Silva e Backhouse (2003) adaptam o *framework* de Clegg (1989) para explorar o papel do poder na institucionalização de sistemas de informação. Mais tarde Silva (2007) apresenta o mesmo modelo, mas justificando sua aplicação a partir de uma comparação entre três meta-teorias: fenomenologia, teoria crítica e teoria da estruturação. Smith *et al.* (2010) operacionalizam o *framework* ao investigar a adoção de sistema de segurança da informação dentro do governo, analisando as relações de poder durante a adoção de normas e acreditação segundo os padrões nacionais de segurança da informação.

Hardy (1994) constrói a definição de poder a partir de quatro dimensões de poder: 1) a primeira dimensão refere-se ao poder sobre os recursos disponíveis em uma organização; 2) a segunda dimensão do poder desafia a noção de que o processo de decisão é aberto à participação das partes interessadas na organização; 3) a terceira dimensão do poder concentra-se em evitar o surgimento de conflitos em primeiro lugar. Isto é conseguido por meio da atribuição de significado, crenças e práticas da organização; e 4) a quarta dimensão usa a visão de Foucault (1980) do poder, tecido nas relações e discursos em toda a organização. Esta dimensão do poder é disciplinar na natureza e ajuda a moldar as crenças dos membros da organização sobre seus papéis.

É possível perceber que os autores, muitas vezes, mencionam e combinam várias perspectivas de poder, incluindo a visão de posse, como uma propriedade do indivíduo, e de prática, tecido nas relações e discursos em toda a organização. Por exemplo, Avgerou e McGrath (2007) analisam a ambivalência do campo SI no que diz respeito ao conhecimento técnico/racional e a prática. As autoras recorrem para Foucault e discutem que as técnicas racionais da prática de SI e as dinâmicas de poder em uma organização e seu contexto social estão intimamente ligados, exigindo um ao outro para ser sustentado. Esta abordagem também é encontrada nos trabalhos de Pozzebon e Pinsonneault (2005, 2012), onde poder e conhecimentos estão mutuamente relacionados. Os autores contribuem para a literatura de poder unindo a perspectiva de posse, onde poder é uma capacidade ou uma propriedade de atores, e de prática, onde poder só existe em ação e pode ser concebido como um conjunto complexo de relações em uma determinada sociedade.

Cendon e Jarvenpaa (2001) sugerem a união das perspectivas de poder sob o ponto de vista das táticas comportamentais e das estruturas organizacionais para investigar como líderes desenvolvem e exercitam o poder e transcendem os limites de suas posições organizacionais para apoiar as unidades na implementação de um novo sistema de informação. Para os autores, poder é derivado das estruturas organizacionais e seus recursos. É algo que as pessoas possuem e exercem na prática, mas também está atrelado as táticas comportamentais, a partir de como as pessoas interpretam a realidade, orientam e compartilham informações para atingir determinados objetivos.

Uma visão unidimensional do poder pode ficar aquém de sua complexidade. Em contrapartida, uma abordagem teórica integrativa, não só apresenta as diferentes percepções de seus componentes, mas também permitir que os investigadores a identificar contradições e paradoxos que de outra forma não seriam evidentes (JASPERSON et al., 2002). A ideia de que o poder é um fenômeno cuja compreensão requer várias perspectivas teóricas também é sustentada por Cendon e Jarvenpaa (2001) e Silva e Backhouse (2003). Isto será perseguido nesta tese.

### **2.3.3 O domínio teórico de poder nesta tese**

Segundo Faria (2003), o estudo de poder e das relações de poder é um dos mais antigos das ciências humanas, sendo um tema pertencente à esfera da interdisciplinaridade e de múltiplos significados. Ainda segundo o autor, o conceito de poder deve ter seu próprio espaço teórico.

Como visto na seção anterior, existem diferentes frameworks e conceituações de poder que apresentam significados diferentes sobre o mesmo termo (BENSON, 1977, 1975; BOURDIEU, 1989, 1991, 1996; CLEGG, 1989; DAHL, 1957; FOUCAULT, 1980; HARDY, 1994; HARDY; PHILLIPS, 1998; PETTIGREW, 1979; PFEFFER, 1981). Nesta tese, poder é conceituado a partir das perspectivas de posse, operacionalizado pelo *framework* proposto por Hardy e Phillips (1998), que sintetizam os elementos que foram identificados nas concepções de poder e SI. A tese também procura definir o poder sob o ponto de vista da prática, pela qual poder é relacional e analisado sobre a abordagem de *resourcing*, que complementa a investigação de poder sob este ponto de vista. Estas duas posições não são mutuamente exclusivas, mas complementares (COOK; BROWN, 1999). A combinação entre diferentes perspectivas é recomendada por autores que exploram poder nas pesquisas de SI.

### 2.3.3.1 Poder na perspectiva de Posse

A perspectiva de posse apresenta poder como algo que é adquirido ou possuído. Neste sentido pessoas mais poderosas são aquelas que detêm certa posição hierárquica ou possuem algo que as outras pessoas reconhecem como importante. Hardy e Phillips (1998) apresentam um *framework* simplificado que destaca três fontes de poder que podem ser relacionados à perspectiva de posse: a autoridade formal, o controle dos recursos críticos e a legitimidade discursiva (Quadro 7). Os autores integram as perspectivas do indivíduo, com a autoridade legítima no processo de decisão (ASTLEY; SACHDEVA, 1984; FRENCH, RAVEN, 1968), a perspectiva da dependência dos recursos (PETTIGREW, 1973; PFEFFER; SALANCIK, 1978) e a perspectiva discursiva (FAIRCLOUGH, 1992; PARKER, 2004; PHILLIPS; HARDY, 1997).

	<b>Autoridade Formal</b>	<b>Controle dos Recursos</b>	<b>Legitimidade Discursiva</b>
<b>Fonte de Poder</b>	Direito legítimo, geralmente associado à posição hierárquica	Controle sobre os recursos escassos ou críticos; financiamento, conhecimento, tempo, etc.	Representatividade; Linguagem, símbolos, ritos, etc.
<b>Ações de Poder</b>	A mudança atrelada a um nível de obediência	Princípio da mudança no comportamento são usados para modificar a ação	Mudança dada no significado, na legitimidade

Quadro 7 – Três dimensões de Poder

Fonte: Inspirado em: Hardy (1996); Hardy e Phillips (1998).



Segundo Hardy e Phillips (1998) a decisão é influenciada pelos interesses dos diferentes atores, que possuem diferentes papéis no processo. Poder pode ser usado para influenciar a decisão que envolva a inclusão ou exclusão de *stakeholders*, para reconhecer problemas a serem priorizados ou influenciar na comunicação entre os atores. Desta forma, a identificação e legitimação de questões são mecanismos importantes por meio do qual poder é exercido. Assim como a autoridade de uns e o controle dos recursos de outros.

Este *framework* pode ser útil para analisar as relações de poder que surgem da interação governo-cidadão a partir de plataformas de eParticipação. Desta forma, os atores com maior acesso à autoridade, recursos e legitimidade discursiva terão a melhor chance de sucesso em influenciar o domínio. Ao reconhecer a multidimensionalidade do poder, os gestores podem desenvolver uma gama mais ampla de mecanismos para assegurar melhores estratégias para conduzir suas iniciativas de eParticipação. No entanto, foram poucos os pesquisadores que exploraram as relações envolvendo os interesses do governo (MCNAMARA, 2012; PURDY, 2012; SOUBLIÈRE; CLOUTIER, 2015).

Purdy (2012) ilustra como o *framework* pode ser utilizado para investigar o exercício de poder durante processos de governança colaborativa. O autor analisa o caso da Comissão Federal Reguladora de Energia dos Estados Unidos, que utilizou a governança colaborativa para redesenhar as regras para o licenciamento de hidrelétricas, envolvendo dezenas de *stakeholders* (governo, agências estatais, ONGs). O autor apresenta os aspectos de poder (autoridade formal, controle dos recursos e legitimidade discursiva) exercidos pelos participantes nas definições do design do processo e no conteúdo do projeto. Já Soublière e Cloutier (2015) exploram como os governos locais e seus parceiros de desenvolvimento colaboram para fornecer serviços às comunidades. Os autores mostram que os atores adquiriram e promulgaram poder por meio de práticas diferentes. O governo local usa a sua legitimidade para planejar os projetos, a autoridade formal para supervisioná-los e o controle dos recursos financeiros para decidir sobre quais projetos serão executados.

Desta forma, é necessário considerar quem tem autoridade e quem tem legitimidade para falar. Neste caso, os atores que tiverem autoridade ou legitimidade têm maiores chances de influenciar o domínio. Atores que não tiverem autoridade ou legitimidade, porém, podem possuir recursos considerados valiosos e, desta forma, influenciar a decisão a ser tomada (HARDY; PHILLIPS, 1998). A seguir, estas três fontes de poder serão detalhadas.

#### 2.3.3.1.1 Autoridade formal

*Autoridade formal* refere-se ao direito legítimo reconhecido para tomar decisões e é geralmente associada a uma posição hierárquica (HARDY; PHILLIPS, 1998). Autoridade é determinada pela posição relativa dentro do contexto institucional em que os participantes estão inseridos e, na maioria das vezes, resulta do acordo social para delegar o poder sobre áreas definidas ou função particular (PURDY, 2012).

Hardy e Phillips (1998) citam French e Raven (1968) e Astley e Sachdeva (1984) ao definir autoridade formal. Para French e Raven (1968), o poder legítimo sobre uma pessoa é definido como aquele que decorre de valores internalizados nesta pessoa, que ditam que o superior (que pode ser outra pessoa, uma regra, uma norma, um grupo ou uma parte de um grupo) tem o direito legítimo de influenciá-la. Desta forma, o poder é visto como o produto de decreto formal, pelo qual uma pessoa obedece a um superior, não por depender deste (uma crítica de Astley e Sachdeva à Teoria da Dependência de Poder de Emerson, 1962), mas por acreditar que o superior tem o direito de exercer o poder em virtude da sua posição (ASTLEY; SACHDEVA, 1984). A autoridade exige um grau de obediência como um fim em si mesmo (Ibidem). A obediência é devida ao privilégio institucionalizado do superior e a noção de legitimidade que o envolve e é aceito por outro indivíduo (ASTLEY; SACHDEVA, 1984; FRENCH, RAVEN, 1968).

Um exemplo pode ser encontrado no estudo de Soublière e Cloutier (2015), que explorou como os governos locais no Malawi (no oriente africano) e seus parceiros trabalham juntos para fornecer serviços às comunidades. Mais precisamente, os autores investigaram como poder e controle levam a diferentes níveis de envolvimento do governo local na prestação de serviços na zona rural. Os autores atribuíram o poder dos governos locais à sua autoridade formal perante seus parceiros. Os governos locais detinham a autoridade formal para liderar o desenvolvimento rural em seu território. Conforme os parceiros de desenvolvimento respeitavam a autoridade formal dos governos locais, diferentes práticas se instauraram. A autoridade formal era respeitada entre os parceiros e os governos locais, principalmente, nas práticas de planejamento. Neste cenário, os governos locais mantiveram-se na vanguarda da prestação de serviços, enquanto parceiros de desenvolvimento forneceram o apoio técnico e financeiro.

Também se pode observar a autoridade formal na pesquisa de Purdy (2012), ao investigar como o poder pode ser aplicado à colaboração, em um processo de licenciamento de

hidrelétricas nos Estados Unidos. O autor apontou que a Comissão Federal de Regulação de Energia detinha a autoridade para emitir licenças de hidrelétricas, para determinar os procedimentos de licenciamento e para determinar o processo colaborativo. Outras agências federais e estaduais tinham autoridade para fazer cumprir a legislação, no entanto não possuíam autoridade para executar os projetos sem autorização prévia.

A autoridade de uma agência do governo para definir e impor regras é aceita porque os cidadãos compartilham uma crença na racionalização e regulação da atividade humana por hierarquias legais e burocráticas (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). Por exemplo, a autoridade do governo está ligada a seus direitos para estabelecer e fazer cumprir as regras, enquanto a autoridade de organizações não governamentais (ONG) e os cidadãos decorre de seu direito de participar na governação ou prosseguir uma ação judicial. Na arena de participação, a autoridade pode ser usada para determinar quem é convidado a participar e quão ampla participação se estende (PURDY, 2012). Processos mais inclusivos convidam a participação pública aberta ou fazem auto seleção, enquanto que processos menos inclusivos contam com a participação de representantes eleitos ou administradores de peritos (FUNG, 2006).

#### 2.3.3.1.2 Controle dos recursos

*Controle dos recursos críticos* implica na capacidade de exercer domínio sobre os recursos escassos ou críticos (HARDY; PHILLIPS, 1998). O acesso a diferentes recursos fornece aos interessados a capacidade de exercer poder (BACHRACH; BARATZ, 1962).

Os recursos podem ser tangíveis, tais como recursos financeiros ou econômicos, pessoais ou tecnológicos (FRENCH; RAVEN, 1968; MINTZBERG, 1983; PFEFFER; SALANCIK, 1978); ou intangíveis, tais como a posse de um conhecimento valioso (FRENCH, RAVEN, 1968), capacidades dos funcionários para implementar as decisões (CLEGG, 1989), normas e valores sociais (FRENCH; RAVEN, 1968). Uma distribuição desigual de recursos leva a uma mistura de atores influentes e menos influentes (HARDY; PHILLIPS, 1998; MINTZBERG, 1983; PFEFFER; SALANCIK 1978).

Uma organização ou grupo depende de recursos humanos, recursos financeiros, de informação, etc., mas a dependência destes recursos pode deixá-la em desvantagem de poder (PURDY, 2012; TELLO-ROZAS; POZZEBON; MAILHOT, 2015). Tem-se ainda que a criticidade dos recursos para uma organização pode variar ao longo do tempo, conforme as mudanças no ambiente organizacional (PFEFFER; SALANCIK 1978). Por exemplo, um

advogado pode não ser relativamente importante, até que a organização se confronte com um grande processo judicial que ameaça a sua sobrevivência.

Um exemplo prático pode ser observado no estudo de Soublière e Cloutier (2015), já apresentado anteriormente. Os autores demonstram que governos locais detinham o poder por sua autoridade formal, no entanto os parceiros detinham o controle dos recursos financeiros e, por isso, maior poder de negociação. Na arena de participação, os recursos podem influenciar o número de participantes e o quão bem-informados estão e o poder pode ser usado para influenciar o grau em que as pessoas se envolvem no processo de participação (PURDY, 2012).

Autoridade e recursos são reconhecidos como coisas que alguém tem (TELLO-ROZAS; POZZEBON; MAILHOT, 2015). É importante identificar quem tem autoridade e quem controla os recursos (HARDY; PHILLIPS, 1998). Algumas vezes a autoridade é um meio de conseguir recursos ou os recursos podem estar concentrados nas mãos de alguns atores poderosos. Ou, ainda, um ator não tem autoridade formal, mas tem recursos importantes. Por exemplo, a informação detida por órgãos do governo dá-lhes influência que se estende para além da sua autoridade (PURDY, 2012). Ou seja, o governo tem poder para abrir ou fechar um processo de governança, para decidir sobre a inclusão ou não de atores e para controlar as informações (VAN LIESHOUT et al., 2014) por ter autoridade reconhecida (HARDY; PHILLIPS, 1998). Porém o controle de informação, a *expertise* em determinado assunto e suas habilidades podem proporcionar poder a outros atores.

#### 2.3.3.1.3 Legitimidade discursiva

A *legitimidade discursiva* permite que algumas organizações e/ou indivíduos possam falar em nome de questões por causa de sua legitimidade sobre o assunto (HARDY; PHILLIPS, 1998). Organizações exercem legitimidade discursiva quando agem em nome dos valores ou normas de uma sociedade, como princípios da democracia ou do respeito por diversas culturas (PURDY, 2012). Possuem a capacidade de mobilizar o apoio de grupos e de exercer poder ao serem percebidas como representativas para falar em nome de um ideal socialmente importante (HARDY; PHILLIPS, 1998). Por exemplo, o *Greenpeace* pode afetar a compreensão do público, atrair a atenção da mídia e pressionar o governo porque é reconhecido para falar em nome do meio ambiente (HARDY; PHILLIPS, 1998; PURDY, 2012).

Legitimidade é criada por meio de uma gestão de significados e requer poder para ser demonstrada (HARDY; PHILLIPS, 1998). Uma organização com legitimidade discursiva

extrai seu poder a partir do *status*, dos valores ou da lógica que representa. Por exemplo, alguns partidos políticos têm poder legítimo, baseado no discurso que está enraizado na sociedade. Isto significa que o poder é atribuído a eles por causa da maneira que os indivíduos, coletivamente, falam sobre eles em relação aos outros (VANGEN; HUXHAM, 2008). Uma Comissão Federal Regulatória de Energia detém a legitimidade discursiva de representar os interesses do governo federal no fornecimento de energia, a partir da importância da sua indústria para a oferta de energia nacional e da racionalidade econômica dos projetos hidrelétricos (PURDY, 2012). Os governos locais têm legitimidade para identificar as necessidades de suas comunidades e, assim, representá-las perante os parceiros de desenvolvimento para que estes invistam no local (SOUBLIÈRE; CLOUTIER, 2015).

Legitimação discursiva pode afetar o *status* de representantes e sua capacidade de participação (PURDY, 2012). Os participantes precisam acreditar que eles merecem um lugar à mesa (HARDY; PHILLIPS, 1998) e devem ser confiáveis para assumir compromissos em nome de suas organizações e, assim, participar plenamente (LEACH, 2006). Por outro lado, os participantes que representam coalizões ou redes de colaboração, podem participar de forma mais vigorosa porque eles representam o poder coletivo de um grupo (BUTTERFIELD; REED; LEMAK, 2004).

#### 2.3.3.2 Poder na perspectiva da prática

A perspectiva da prática apresenta uma visão distinta de poder que parece ser negligenciada pela visão de posse (TELLO-ROZAS; POZZEBON; MAILHOT, 2015). Talvez, um dos críticos mais conhecidos a esta perspectiva seja Foucault (1979, 1980). Na concepção de Foucault (1979), o poder deve ser compreendido como uma estratégia, que deve decifrar nela uma rede de relações, constantemente em tensão e em atividade, em vez de um privilégio que se possui. Desta forma, poder é exercido na ação e na interação social (FOUCAULT, 1980). Poder não está localizado em nenhum ponto específico da estrutura social e todos estão sujeitos às práticas e relações de poder (FOUCAULT, 1979).

O poder, nesta perspectiva, não é algo que é adquirido, mantido ou possuído, incorporado em uma pessoa, estrutura ou instituição, ele é relacional (TELLO-ROZAS; POZZEBON; MAILHOT, 2015). Esta perspectiva vê o poder como situado, provisório, que pode ser revisto e está sempre em construção e, portanto, é importante estudar detalhadamente

as práticas, relações, estratégias e técnicas concretas por meio do qual o poder é constituído (MARSHALL; ROLLINSON, 2004). Segundo Foucault (1979, p. 29):

Poder não é concebido como uma propriedade, mas como uma estratégia, que seus efeitos de dominação não estão atribuídos a uma ‘apropriação’, mas a disposições, a manobras, a táticas, a técnicas, a funcionamentos. [...] Temos, em suma, de admitir que esse poder se exerce mais do que se possui, que não é ‘privilégio’ adquirido ou conservado da classe dominante, mas o efeito de conjunto de suas posições estratégicas – efeito manifestado e às vezes reconduzido pela posição dos que são dominados

Conforme observado, poder não é estático, ele é exercido por meio de relações de poder. Não existe alguém que detém o poder e aqueles que estão subordinados a ele (FOUCAULT, 1979). Para Foucault (1979; 1980), poder não existe, o que existe são práticas ou relações de poder, constitutivas, muitas vezes anônimas. Poder é exercido por meio de uma ampla gama de micro estratégias, disposições e manobras (FOUCAULT, 1980) e funciona como uma máquina social que não está situada em um lugar privilegiado ou exato, mas se dissemina por toda a estrutura social.

Nesta perspectiva, não se busca entender quem tem poder ou qual é o poder que é exercido, mas sim que efeitos são causados pelo poder, como o poder se modifica de forma global e por que certas táticas acontecem (FOUCAULT, 1979). Foucault aponta quatro precauções metodológicas para desenvolver a análise de poder:

- 1) não se trata de analisar as formas regulamentares e legítimas do poder em seu centro, mas sim captar o poder nas suas formas e instituições locais;
- 2) buscar entender como foram constituídas as relações de poder em termos de processo, ao invés de estudar quem tem poder, por que alguém quer dominar e qual a estratégia global para alcançar o poder;
- 3) analisar poder como algo que funciona em rede, nas suas malhas onde os indivíduos exercem poder e não como um fenômeno de dominação de um indivíduo ou grupo sobre os outros;
- 4) Por fim, deve-se buscar entender os caminhos percorridos, os mecanismos, as técnicas e táticas e como este trajeto é transformado, deslocado ou desdobrados a partir do poder, ao invés de fazer uma dedução do poder como forma de dominação global.

Desta forma, é possível investigar o fenômeno historicamente, identificando como os mecanismos de controle funcionaram, se desdobraram e provocaram mudanças em determinado contexto. No entanto, Marshall e Rollinson (2004) apontam que existem ambiguidades no trabalho de Foucault, que dificultam a sua operacionalização. Segundo os autores, há críticos a Foucault que consideram seus conceitos muito abstratos e inespecíficos.

Uma maneira de abordar esse problema seria dar mais atenção a instâncias concretas das práticas para mostrar as variáveis envolvidas na concepção de poder (MARSHALL; ROLLINSON, 2004). O poder não é algo que se possa possuir e deve ser tratado como uma consequência da ação (LATOURETTE, 1986).

O sentido relacional nos ajuda a entender como o poder está relacionado ao significado, que não está totalmente determinado por regras, normas e recursos controlados, nem relacionado ao compromisso estabelecido entre os atores (MARSHALL; ROLLINSON, 2004). Desta forma, poder é uma propriedade da interação e da interdependência entre eles (KNIGHTS; WILLMOTT, 1985).

A dinâmica do poder torna-se evidente quando, por exemplo, os participantes são capazes verificar os resultados intermediários e influenciar o processo (VAN LIESHOUT et al., 2014). Desta forma, o foco passa para como a interação influencia a formulação e implementação de políticas. Esta perspectiva fornece entendimentos sobre como o processo é deliberativo em termos de considerar os pontos de vista dos participantes nos próximos acontecimentos do processo (TORFING et al., 2012).

#### 2.3.3.2.1 Poder e o uso dos recursos - *resourcing*

Em contraste com o funcionalismo, a teoria da ação entende poder como um recurso socialmente constituído, garantido e mobilizado por indivíduos ou grupos em busca de interesses sociais (KNIGHTS; WILLMOTT, 1985). Giddens (1979) avança com a teoria da estruturação e observa que poder deve ser tratado no contexto da dualidade da estrutura. Para o autor, o poder está conectado com a estrutura das relações sociais. Ou seja, poder é uma propriedade da interação e pode ser definido como a capacidade de garantir resultados, onde a realização desses resultados depende da agência de outros (GIDDENS, 1984).

Giddens (1984) define agência como um fluxo contínuo de conduta atrelada às ações de um agente, envolvendo relações de transformação e poder. Já estrutura é conceituada como um meio, bem como um resultado da ação. Estrutura seria um sistema de regras e recursos que

regem os agentes (GIDDENS, 1976: 127) e é incorporada na prática ou em uma série de práticas, nas quais ela é implicada recursivamente (GIDDENS, 1976, 1984). Neste sentido, para Giddens (1979, 1984), recursos são equipamentos materiais e capacidades organizacionais necessárias para que os atores realizem as ações e é chave no entendimento de poder.

O conceito de poder, tanto como capacidade de transformação (a visão característica de quem trata o poder em termos da conduta dos agentes), como dominação (o foco principal daqueles que se concentram no poder como uma qualidade estrutural), depende da utilização dos recursos (GIDDENS, 1979). Recursos são propriedades estruturadas dos sistemas sociais, aproveitados e reproduzidos por agentes no curso da interação (GIDDENS, 1984). Desta forma, para o autor, o conceito de poder depende da utilização dos recursos, onde os recursos são a mídia em que a capacidade de transformação é empregada como poder, no curso rotineiro da interação social.

Nessa concepção, poder e recursos são dois conceitos interligados, pois os recursos são convertidos em poder no nível interacional (GIDDENS, 1984). Os recursos são meios pelos quais o poder é exercido, como elemento rotineiro da instanciação de conduta da reprodução social (GIDDENS, 1979). Para ele, o poder na interação pode ser entendido em termos das facilidades com que os agentes trazem e mobilizam recursos, como elementos da produção da interação, influenciando seu curso.

Giddens (1984) aponta ainda que os recursos que constituem estruturas de poder são de dois tipos: alocativos e autoritários. Recursos alocativos são fontes materiais de poder, como ambiente natural e artefatos físicos. Já recursos autoritários são fontes de poder não material, que resulta da influência sobre o agente, como organização do tempo-espço social e constituição das chances de autodesenvolvimento e auto-expressão.

Feldman (2004) sugere que a visão típica dos recursos dificulta a compreensão dos estudiosos de como são úteis nas organizações porque se concentram em características inatas dos ativos e não como eles são trazidos para uso. Neste sentido, uma perspectiva ancorada em uma visão estruturalista (GIDDENS, 1984), referida como *Resourcing*, vem apresentando o potencial de desvendar o dinamismo dos recursos e a maneira como assumem o significado em relação às práticas (DELGADO, 2016; ELDMAN, 2004; FELDMAN; QUICK, 2009; HOWARD-GRENVILLE, 2007). A atenção metodológica e teórica explícita ao poder, durante as interações situadas, pode ajudar a articular como atores constroem movimentos influentes e por que certos movimentos são efetivos (HOWARD-GRENVILLE, 2007). Uma lente *resourcing* (FELDMAN, 2004) é adequada para considerar as múltiplas dimensões do poder



(HARDY, 1994) e entender como essas formas proporcionam uma interação (HOWARD-GRENVILLE, 2007). Esta perspectiva revela o dinamismo dos recursos e a forma como assumem o significado em relação às práticas (FELDMAN, 2004; FELDMAN; QUICK, 2009; FELDMAN; WORLINE, 2012; HOWARD-GRENVILLE, 2007; SONENSHEIN, 2014; WIEDNER; BARRETT; OBORN, 2017).

*Resourcing* denota a importância de práticas que colocam os ativos em uso como recursos. Esta definição é baseada nos conceitos de Giddens (1984). Desta forma, *resourcing* é tratado como um elemento da estrutura e é mobilizado a partir da ação, gerando novo esquema, conforme as “regras do jogo” se alteram durante a interação (FELDMAN; QUICK, 2009).

A perspectiva de *resourcing* (FELDMAN, 2004; FELDMAN; WORLINE, 2012; HOWARD-GRENVILLE, 2007) argumenta que é como as pessoas usam os recursos e não a posse ou distribuição deles, que influencia se e como a mudança ocorrerá. Recurso não é uma propriedade fixa, mas é dependente de como é usado, em relação a um *frame* particular (FELDMAN; QUICK, 2009). Esta perspectiva aponta para uma definição de recursos focada em como os membros da organização adotam e usam os recursos, enquanto seguem atividades de acordo com o que desejam que aconteça (*Ibidem*).

*Resourcing* é definido como "a criação na prática de ativos como tempo, dinheiro, conhecimento ou habilidade; e as qualidades de relacionamentos como a confiança, a autoridade ou a complementaridade, que permitem aos atores promulgar esquemas" (FELDMAN, 2004, p. 296, TRADUÇÃO LIVRE). Os esquemas, por sua vez, são fontes de poder porque permitem que os atores gerem ação significativa dentro de um contexto particular (FELDMAN, 2004).

No campo de participação, a perspectiva de *resourcing* foi aplicada para analisar a prática de implementação do orçamento participativo (FELDMAN; QUICK, 2009). As autoras utilizam o caso para ilustrar que a participação consome recursos (tempo, orçamento, etc), que, a partir da prática (ação), moldam novos esquemas, que por sua vez influenciam a alocação de recursos governamentais, que influenciam novas ações e geram novos recursos (como a raiva ou a confiança no governo). O resultado desta pesquisa mostra a importância de compreender a relação entre a ação dos gerentes públicos e os esquemas que eles promovem, a partir destas ações na comunidade, bem como os *recoursing* que emergem a partir desta interação. A compreensão da interdependência de estruturas, recursos e ações, permite reconhecer que os esforços inclusivos não são eventos discretos, mas estão relacionados a outras ações gerenciais ao longo do tempo. Outra contribuição desta pesquisa é a distinção entre recursos potenciais e

recursos em uso (FELDMAN, 2004). Enquanto recursos potenciais podem ser desenvolvidos, colocá-los em uso não é necessariamente direto. É a sua entrada em uso que torna sua disponibilidade significativa. A capacidade de reconhecer os recursos potenciais pode moldar o comportamento e as relações que são importantes para entender como e por que a mudança ocorre (WIEDNER; BARRETT; OBORN, 2017). Este conceito adota uma abordagem prática para entender como os atores criam recursos por meio de interações. As teorias de recursos sugerem que os recursos potenciais só se tornam recursos, o que a autora chama de "recursos em uso", quando eles são usados para implementar algum esquema ou estrutura (FELDMAN, 2004). Enfatizar as práticas como centrais para o uso dos recursos é um aspecto único e importante da teoria de recursos (QUICK; FELDMAN, 2011). Os recursos potenciais poderiam ser transformados em recursos em uso, mas com isso o resultado é alterado. A teoria de recursos sugere que os recursos potenciais se tornem recursos em uso quando são aceitos na implementação de uma estrutura (WIEDNER; BARRETT; OBORN, 2017).

Delgado (2016) também utilizou a lente de *resourcing* para investigar a participação e inclusão de atores vulneráveis (no caso, povos indígenas) na criação de regulações globais (materializado na pesquisa pelo Protocolo de Nagoya). Os resultados apontam para o surgimento de um processo recursivo, por meio do qual as interações e as relações permitem a criação de recursos e afetam as posições dos atores em diferentes espaços de negociação onde as instituições são criadas, o que a autora nomeia como “*resourcing work*” (DELGADO, 2016, p. 207). O mecanismo inclui três tipos diferentes de recursos: organizacionais, discursivos e materiais. Recursos organizacionais facilitam as conexões entre atores e a coordenação das atividades, para permitir a participação, e incluem o estabelecimento de relações com os diferentes atores, recebimento de suporte do governo, construção de capacidades diplomáticas e o planejamento das reuniões. Recursos discursivos formam a interpretação e as justificativas práticas, a partir dos textos. Finalmente, recursos materiais envolvem o apoio financeiro, técnico e linguístico, para realizar as reuniões, incluindo o financiamento para a participação (local das reuniões, pagamento dos atendentes, etc) e apoio voluntário para traduções simultâneas (os participantes falavam línguas diferentes). Com base nas descobertas, a autora elaborou um modelo para entender a inclusão dos atores na criação institucional, que captura a interação contínua entre espaços de negociação, posições e *resourcing work*, à medida que os eventos evoluem ao longo do tempo.

Na análise de poder, Howard-Grenville (2007) usou a lente *resourcing* para explicar como questões avançadas de venda se tornam mais efetivas ao longo do tempo. Ela descreve

os movimentos feitos por membros de um fabricante de tecnologia para introduzir considerações ambientais no projeto de novos processos de fabricação. Os achados empíricos mostram duas explicações para que estes mecanismos aconteçam. Primeiro, os recursos potenciais acumulados dos vendedores, como autoridade, conhecimento normativo e relacionamentos, lhes permitem traçar movimentos para convencer o comprador. As mudanças ao longo do tempo ocorreram devido à acumulação gradual de ativos pelo grupo de vendedores. Uma segunda implicação deriva da visão dinâmica, multidimensional e relacional de poder e resistência capturada na análise. A autora demonstra que os ajustes dos movimentos foram moldados com base nas experiências anteriores de falha ou resistência. Os esquemas compõem uma parte crítica do contexto normativo e os vendedores são limitados na sua capacidade de implementá-los. Por meio de interações repetidas, os vendedores devem aprender a navegar no contexto, adquirir recursos relevantes e experimentar novos movimentos.

Uma consideração relevante na literatura de *resourcing* é a importância dos espaços como aspecto produtivo das relações de poder (DELGADO, 2016; WIEDNER; BARRETT; OBORN, 2017). O espaço ocupado pelos atores permite que grupos subordinados desenvolvam a capacidade de enfrentar desafios políticos (WIEDNER; BARRETT; OBORN, 2017).

Apesar de recursos serem importantes para o entendimento das relações de poder (GIDDENS, 1979, 1984), a literatura de *resourcing* não aborda completamente as questões de poder (DELGADO, 2016). Diferenças entre as questões individuais e de grupo e seus ativos na geração novos recursos durante a interação ainda não foram exploradas, por exemplo. Um grupo pode adquirir autoridade formal e conhecimento, enquanto os indivíduos podem criar relacionamentos de confiança ou reputação (HOWARD-GRENVILLE, 2007). O papel da tecnologia na transformação da interação também pode ser mais bem explicado. Nesse sentido, a literatura de *resourcing* pode auxiliar na compreensão do uso dos recursos pelos os atores para imprimir poder e realizar as mudanças que desejam.

## 2.4 INSIGHTS DA REVISÃO TEÓRICA

Em outras palavras, participação em plataformas digitais (eParticipação) pode ser entendida como a interação, mediada por tecnologia, entre o governo e o cidadão (ZISSIS et al., 2009), visando a influência dos cidadãos – individualmente ou de forma coletiva – nos resultados da decisão pública. A participação mediada por TIC conecta o cidadão e o governo,

criando espaços e novas oportunidades para que aja colaboração e influência na tomada de decisão pública, mas também pode criar espaços limitados pelo poder.

A eParticipação tem o potencial de gerar novos recursos como, o aumento da própria participação e a confiança que o cidadão pode ter no governo. Por outro lado, pode ser limitado àqueles que têm determinados recursos (FELDMAN; QUICK, 2009) e ainda pode ser usada pelo governo para manipular e criar a sua identidade (AINSWORTH; HARDY; HARLEY, 2005). Desta forma, a internet pode facilitar o controle de informações, a vigilância e aumentar o gap entre os poderosos e os que estão sem poder. “The internet presents a means by which groups can try influence and resist those in power over them.” (AINSWORTH; HARDY; HARLEY, 2005).

A identificação e legitimação das questões estratégicas são mecanismos importantes através do qual poder é exercido (HARDY; PHILLIPS, 1998). Assim, a participação eletrônica também pode ser usada para propagar a autoridade do governo e/ou legitimar a sua vontade (ÅSTRÖM; GRANBERG; KHAKEE, 2011). Tem-se ainda que o poder é particularmente relevante quando há esforços para influenciar a formulação de políticas públicas (HALL, 2006). A figura 4 apresenta um esquema do quadro teórico, construído a partir dos conceitos mencionados na revisão de literatura.

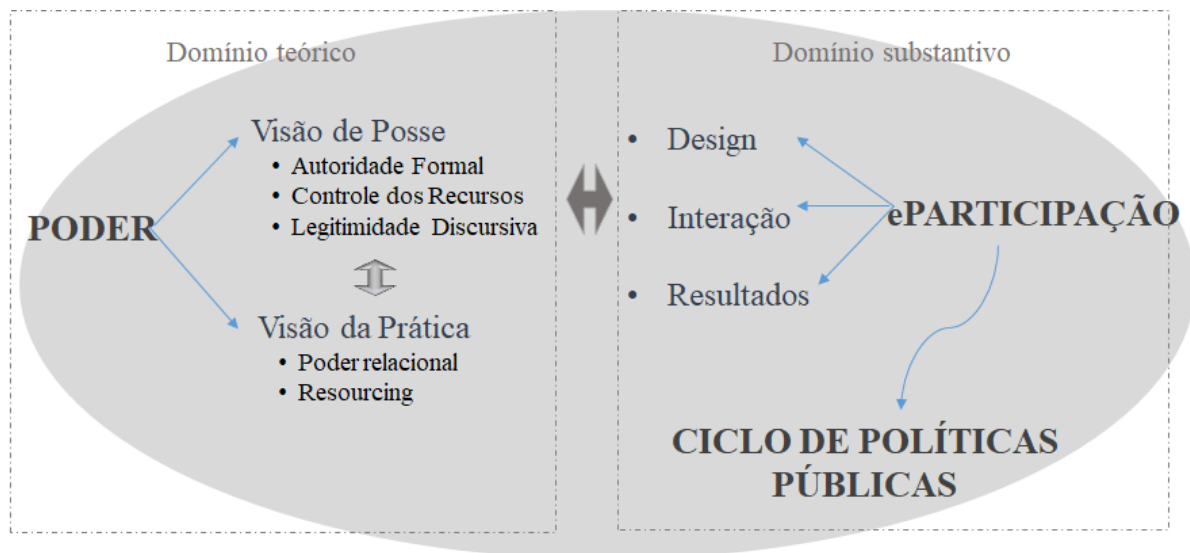


Figura 4 – Quadro Teórico  
Fonte: Elaborado pela autora

Fontes de poder são socialmente construídas e permitem que os atores se comuniquem, sejam identificados e legitimados. Nesta tese, poder é tratado sobre a perspectiva de uma epistemologia de posse e de uma epistemologia relacional. O uso do termo epistemologia de

posse está vinculado a uma discussão liderada por Cook e Brown (1999) e Marshall e Rollinson (2004), na literatura que trata da complementaridade das epistemologias de posse e da prática. Essa discussão também foi abordada por Tello-Rozas, Pozzebon e Mailhot (2015).

Poder, na epistemologia de posse, é tratado em termos estáticos, como algo a ser possuído e exercido por indivíduos ou grupos (MARSHALL; ROLLINSON, 2004). Sob esta perspectiva, poder está relacionado com a capacidade de garantir posições de autoridade, controle de recursos ou a legitimidade dos atores (HARDY; PHILLIPS, 1998). Neste sentido, quem tiver a autoridade, acesso aos recursos ou tiver legitimidade terá melhores chances de influenciar o domínio. Quem tem autoridade pode ter um papel importante na tomada de decisão e no uso dos recursos. Por outro lado, às vezes um participante não tem autoridade formal, mas detém algum recurso importante ou ainda não tem autoridade nem recursos e, mesmo assim, consegue influenciar a tomada de decisão porque possui o domínio sobre o assunto e isto o faz representar um determinado grupo de pessoas.

Poder, na epistemologia da prática, se concentra no caráter relacional e emergente de poder e seu relacionamento mutuamente constitutivo com a prática (MARSHALL; ROLLINSON, 2004). Foucault (1979) tentou delinear um conceito de poder como constitutivo, muitas vezes anônimo e exercido por meio de uma ampla gama de micro estratégias, disposições e manobras. Ou seja, poder é inseparável do contexto em que é criado ou reproduzido, ele é constituído e exercido por meio de práticas e relações (TELLO-ROZAS; POZZEBON; MAILHOT, 2015). Seguindo a visão da prática, a lente de recursos adota uma visão relacional do poder, que é útil na análise de atores que estão em posição desfavorecida em relação a outros em um campo (DELGADO, 2016). Feldman (2004) apresenta o conceito de “*resourcing*”, pelo qual recursos não são somente propriedades fixas, mas são dependentes de como eles são usados em relação a uma estrutura particular. Uma lente *resourcing* é adequada para considerar as múltiplas dimensões do poder (HARDY, 1994) e entender como essas formas proporcionam uma interação (HOWARD-GRENVILLE, 2007). A perspectiva de *resourcing* (FELDMAN, 2004; FELDMAN; WORLINE, 2012; HOWARD-GRENVILLE, 2007; WIEDNER; BARRETT; OBORN, 2017) argumenta que é como as pessoas usam recursos, não a posse ou distribuição deles, que influencia se e como a mudança ocorrerá. Desta forma, poder, nesta tese, é a capacidade dos atores influenciarem ou provocarem mudanças no processo de participação eletrônica para interferir na formulação da política pública. O poder é exercido pela posição de autoridade e legitimidade, mas também, a partir da interação, por meio

do uso dos recursos na prática. Recursos, por sua vez, são fontes de poder e explicam como os atores constroem os movimentos influentes.

Desta forma, a união entre as visões de posse e de prática é particularmente importante para o entendimento de poder. A tomada de decisão pública é influenciada pelos interesses e ações dos diferentes atores, que possuem papéis pré-estabelecidos (HARDY; PHILLIPS, 1998). Ao longo do tempo, porém, os atores agem de formas diferentes para conseguir influenciar o processo, exercendo poder conforme as ações são realizadas na prática (FOUCAULT, 1979). Os atores mais poderosos normalmente controlam a participação (ÅSTRÖM; GRANBERG; KHAKEE, 2011) e este poder pode ser usado para influenciar as decisões que envolvem a inclusão e a exclusão dos participantes (HARDY; PHILLIPS, 1998). Atores menos poderosos (sem recursos, voz ou legitimidade) podem ficar fora do processo (FELDMAN; QUICK, 2009). Assim, a internet apresenta um meio em que grupos podem tentar influenciar a política. Por exemplo, o governo usa espaços eletrônicos para facilitar a comunicação com o cidadão, porém dita as regras, limita os espaços de discussões ou ainda atores dominantes podem ignorar os demais cidadãos (AINSWORTH; HARDY; HARLEY, 2005). Assim, é particularmente importante entender os movimentos de posse e de prática, na compreensão da relação entre governo e cidadão, por meio de plataformas de participação digital. Além disso, apesar de não ser fundamentada nas relações de poder, uma visão relacional de poder, manifestada por meio dos *resourcing* que são utilizados e/ou criados (DELGADO, 2016; FELDMAN; ORLIKOWSKI, 2011; FELDMAN; QUICK, 2009), é útil para explorar como as interações acontecem ao longo do tempo

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresenta os procedimentos utilizados para atingir os objetivos de pesquisa. Para Myers (2005), um projeto de pesquisa deve conter informações sobre o pressuposto filosófico seguido pelo pesquisador, os métodos investigação, as técnicas de pesquisa e modos de análise e interpretação dos dados. As características de um projeto de pesquisa são: Abordagem epistemológica; Estratégias de Investigação; Técnicas de Coleta de Dados; e Técnicas de Análise de Dados. A figura 5 resume as principais escolhas metodológicas para esta pesquisa. Para atingir o objetivo desta pesquisa, optou-se pela adoção de uma abordagem qualitativa (STAKE, 2005), que busca compreender o fenômeno do ponto de vista dos participantes e do seu contexto social em particular (KAPLAN; MAXWELL, 1994).

O posicionamento epistemológico é interpretativista (GREGOR, 2006), a estratégia de investigação adotada foi o estudo de caso, sendo a entrevista a principal fonte de coleta de dados. A análise dos dados é processual, por meio da técnica *visual mapping* (LANGLEY, 1999) e influenciada pela *grounded theory* (GLASER; STRAUSS, 1967). As dimensões apresentadas estão relacionadas, ou seja, utilizei as estratégias de investigação e técnicas de coletas coerentes e consistentes com o paradigma adotado para realizar a pesquisa (GEPHART, 2004).

<b>TEMA</b> eParticipação e Ciclo de Políticas Públicas. Poder como mediador deste processo		<b>PROBLEMA</b> Como poder se manifesta no uso de plataformas de participação digital para influenciar a política pública.
<b>POSICIONAMENTO (EPISTEMOLOGIA)</b>	Interpretativista	Conhecimento é reflexo da construção social
<b>MÉTODO DE PESQUISA</b>	Estudo de caso	Exploração do contexto e do processo de eParticipação e Ciclo de políticas públicas. A escolha dos casos possibilita a comparação e o conhecimento mais profundo sobre o fenômeno.
<b>COLETADOS DADOS</b>	Entrevistas	Coleta de dados por entrevistas retrospectivas. Roteiro pré-estabelecido. Outras fontes de dados, como: documentos, observação
<b>ANÁLISE DOS DADOS</b>	Visual Mapping Codificação	A análise dos dados é processual, seguindo a técnica de visual mapping (Langley, 1999) e influenciada pela Grounded Theory (Glaser e Strauss, 1967)
<b>VALIDAÇÃO</b>	Credibilidade, Transferibilidade, Confiança, Confirmabilidade (Lincoln e Guba, 1985)	

Figura 5 – Escolhas metodológicas da pesquisa

Fonte: Elaborada pela autora

### 3.1 POSICIONAMENTO EPISTEMOLÓGICO

Antes de apresentar os procedimentos de coleta e análises de dados, bem como a estratégia de investigação, adotados nesta pesquisa, é essencial deixar claro o posicionamento epistemológico do pesquisador. Esta investigação é essencialmente interpretativista, método que pressupõe que a realidade é socialmente construída e feita por meio da linguagem, da consciência e dos significados compartilhados (BURRELL; MORGAN, 1979). O entedimento do contexto e do processo se torna indispensável nesta pesquisa. As pessoas recorrem a elementos de contexto, como recursos ou autoridade, para realizar ações e estas ações podem reforçar os sistemas existentes de distribuição de recursos e alterar as relações de poder, ou, ainda, podem criar novos sistemas de significados (WALSHAM, 1993).

Além disso, a natureza variável e pessoal de construções sociais sugere que as concepções individuais podem ser provocadas e refinadas, por meio da interação entre investigador e entrevistados (GUBA; LINCOLN, 1994). Neste caso, rejeito a concepção realista de eventos e situações, buscando compreender as interações relacionais do fenômeno nas práticas de eParticipação, por meio dos significados que as pessoas lhes atribuem (ORLIKOWSKI; BAROUDI, 1991; WALSHAM, 1993). Este estudo busca entender questões que extrapolam a racionalidade técnica e investiga um fenômeno que tem origens tecnológicas, sociais e políticas. Ou seja, se debruça sobre o processo de participação eletrônica e o resultado deste processo na agenda e formulação da política pública. Desta forma, em vez de produzir fatos quantitativos para avaliar hipóteses, me proponho a descrever e compreender os significados dos atores e as implicações que estes significados postulam para as mudanças que ocorrem no processo, buscando identificar padrões e divergências que explicam as manifestações de poder e a influência que acontecem ao longo do tempo.

### 3.2 MÉTODO DE PESQUISA

Uma vez escolhida a abordagem epistemológica interpretativista, escolhi o estudo de caso como estratégia para conduzir a pesquisa empírica e responder a pergunta central desta pesquisa:

*Como o poder se manifesta no uso de plataformas de participação digital para influenciar a política pública?*



Para responder esta questão, relacionada ao fenômeno de plataformas digitais sendo disponibilizadas pelo governo para a participação do cidadão e sua influência na elaboração de política pública, foram utilizados estudos de casos retrospectivos e comparativos. Foram realizados três estudos de casos sobre: 1) a elaboração do Plano de Mobilidade de São Paulo – PlanMob/SP 2015; 2) a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável do Rio de Janeiro – PMUS; e 3) elaboração da seção de Mobilidade Urbana do Plano Diretor de Curitiba.

Busquei entender as manifestações de poder, como o processo de participação eletrônica foi alterado ao longo do tempo e os resultados desse processo na elaboração de políticas públicas. Seguindo as indicações de Pettigrew (1990), a escolha por três estudos comparativos (PlanMob/SP 2015, PMUS e PlanoDiretor) permitiu examinar o processo continuamente nos diferentes contextos e revelou as múltiplas fontes e ciclos de causalidade e conectividade que foram cruciais para a identificação e explicação de padrões no processo de mudança que influenciaram a elaboração da política pública.

Estudos de casos interpretativos, idealmente, envolveriam entrevistas e observação em tempo real. No entanto, para entender o processo de elaboração da política foi necessário analisar os três casos retrospectivamente para, assim, compreender os eventos que aconteceram ao longo do tempo. Porém, tomei o cuidado para que os dados coletados fossem adequados para reconhecer, pelo menos a um nível moderado, os diferentes elementos contextuais das três cidades (ORLIKOSWSKI, 1996).

Ainda sobre a escolha do método, o estudo de caso é particularmente bem adaptado para esta pesquisa, uma vez que o objeto de investigação é o uso de TIC nas organizações públicas para promover a participação do cidadão. O interesse desloca-se para o organizacional em vez das questões técnicas da tecnologia (BENBASAT, 1987, p. 382, tradução livre). Também está de acordo com meu posicionamento epistemológico, sendo uma escolha apropriada para conduzir estudos empíricos na tradição interpretativista, uma vez que visa produzir uma compreensão do contexto e o processo de mútua influência entre este contexto e as práticas de participação nas plataformas eletrônicas (WALSHAM, 1995).

### **3.2.1 Seleção dos casos estudados**

De acordo com Stake (2000), a seleção dos casos deve ser feita em termos da oportunidade do que pode ser aprendido no estudo. Os casos escolhidos para esta pesquisa

referem-se às políticas públicas de mobilidade urbana na esfera municipal, mais especificamente das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba e foram escolhidos por inúmeros critérios.

Primeiro, entre as esferas governamentais (municipal, estadual e federal), a esfera municipal é a que está mais próxima ao cidadão e com isso as iniciativas de governo eletrônico geram maior impacto social (BARBOSA, 2008). As políticas públicas de mobilidade urbana são de particular importância. O aumento do tráfego e as necessidades de transporte são preocupações constantes dos médios e grandes municípios. Desta forma, este contexto se torna interessante para esta pesquisa, dada a relevância do tema e o reflexo que pode causar na sociedade.

Segundo, os casos foram selecionados com base no atributo de relevância e a oportunidade de aprendizado gerado pelo estudo. Os casos escolhidos foram (Tabela 1): Plano de Mobilidade de São Paulo (PlanMob/SP 2015); Plano de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS) da cidade do Rio de Janeiro e a plataforma Desafio Àgora Rio; e revisão do Plano Diretor de Curitiba, especificamente o que tange mobilidade urbana. São Paulo é reconhecida pelo desenvolvimento da mobilidade urbana, com foco principal no transporte coletivo, não motorizado e transporte sustentável. Rio de Janeiro é uma cidade que sedia eventos globais e se destacou ao implementar projetos inovadores de melhoria da infraestrutura da cidade. Curitiba possui iniciativas importantes para o seu desenvolvimento, resultado de ações focadas na melhoria dos serviços públicos oferecidos à população e tem tradição em planejamento e intervenções urbanas.

Tabela 1 – Resumo histórico dos casos

	2013	2014	2015	2016	2017
São Paulo	• Início do PlanMob	• Agenda • Diagnóstico	• Formulação • Publicação do texto final	• Decreto • Implantação	
Rio de Janeiro	• Início PMUS	• Plano de Execução • Agenda	• Agenda • Formulação do Plano	• Publicação do Texto Final	• Projeto de Lei • Implantação
Curitiba		• Início • Agenda e Formulação	• Projeto de Lei aprovado	• Implantação • Avaliação	• Início do Plano Setorial de Mobilidade

Fonte: Elaborado pela autora

Terceiro, além da relevância em se tratando de mobilidade urbana, as três cidades escolhidas são reconhecidas como importantes cidades para o país. São Paulo e Rio de Janeiro

são as duas cidades com maior número de habitantes, com 12 e 6,5 milhões respectivamente. Também são as duas cidades com maior PIB do Brasil. Curitiba é a oitava maior cidade, com aproximadamente 1,9 milhões de habitantes e ocupa o quinto lugar no ranking das capitais com maior PIB do Brasil.

Quinto, na elaboração dos planos as prefeituras das três cidades utilizaram além da participação presencial, a participação eletrônica. Os três casos contaram com uma plataforma de participação digital na elaboração da política.

Em resumo, os casos foram escolhidos por circunstâncias que vão além da existência das plataformas seu design. São três cidades importantes e que tiveram alterações significativas na infraestrutura por conta das políticas de mobilidade. Por exemplo, em SP pela primeira vez foram incluídas questões específicas sobre mobilidade a pé no plano de mobilidade, além disso, foram mais de 400km de ciclofaixas construídas pela cidade. Em Curitiba, foram criadas vias compartilhadas (entre motoristas, pedestres e ciclistas) e a velocidade máxima permitida no centro da cidade foi reduzida para 40km/h. No Rio de Janeiro, foi autorizado a elaboração do plano de ciclomobilidade, após a elaboração do PMUS. Ou seja, são cidades que viveram grandes manifestações pela mobilidade a partir de junho de 2013, o que fez com que essa pauta crescesse na agenda governamental. Estas mobilizações chamaram a atenção para modelos ainda pouco debatidos, como a mobilidade ativa no planejamento da cidade. A maneira de se ver a mobilidade, viver a mobilidade e tratar a participação nestas três cidades passou a ser diferente depois destes acontecimentos.

### 3.3 COLETA DE DADOS

A coleta de dados para estudos de casos pode mobilizar em múltiplas fontes de evidências, como documentos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos. Para esta pesquisa, utilizei três técnicas para a coleta de dados: 1) entrevistas semi-estruturadas; 2) documentação escrita e eletrônica; 3) observação direta não-participante.

O entendimento dos três casos estudados foi construído através da interação com os responsáveis pelo desenvolvimento dos planos (governo), sociedade civil organizada que participou diretamente das atividades oferecidas (cidadão) e empresas de consultoria que foram contratadas para auxiliar no processo (empresa). A tabela 2 apresenta um resumo da coleta de dados.

Tabela 2 – Resumo da coleta de dados.

Case	Cidade	Total entrevistas	Pessoas entrevistadas				Período retrospectivo
			Governo		Cidadão	Empresa	
			Planejamento	TI			
PlanMob/SP 2015	São Paulo	7	4		3		2013-2016
PMUS RJ	Rio de Janeiro	13	4	3	4	2	2014-2016
PlanDiretor e Plan Mob	Curitiba	12	7	2	3		2014-2017
<b>Total</b>		<b>32</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	
Documentos	Documentos referentes aos três casos foram coletados, como relatórios das oficinas de participação, estatísticas de participação, apresentações e os Planos						
Observação	12h de observação no caso Curitiba						

Fonte: Elaborado pela autora

As entrevistas foram a principal fonte de dados para entender o processo de eParticipação para elaboração das políticas públicas. Os dados provenientes da observação e dos documentos foram importantes fontes para a triangulação e compreensão dos eventos, como meio de obter perspectivas adicionais sobre questões-chave.

### 3.3.1 Entrevistas semiestruturadas

Conduzi 32 entrevistas em profundidade com representantes do governo, da sociedade civil e de empresas privadas (no caso do Rio de Janeiro, que contratou uma consultoria externa para auxiliar na elaboração do PMUS), que totalizaram mais de 32 horas de gravação. As entrevistas foram a principal fonte de dados desta tese, uma vez que, por meio delas, pude acessar as melhores interpretações que os participantes possuem sobre as ações e acontecimentos que ocorreram, seus pontos de vista e aspirações (WALSHAM, 1995). A escolha permitiu entender como os indivíduos constroem realidades perceptíveis, quando estes interagem entre eles e criam situações e eventos que possibilitam determinar alguns aspectos do fenômeno em estudo.

As entrevistas semiestruturadas foram direcionadas principalmente a três grupos: gestores públicos e técnicos do governo, profissionais de tecnologia e cidadãos que participaram nas plataformas. A seleção dos informantes foi baseada de acordo com o princípio de amostragem teórica, não estatística (PANDIT, 1996). Busquei entrevistar pessoas que desempenharam papéis relevantes na elaboração dos planos analisados, ou seja, que estiveram diretamente envolvidos nesse processo. A tabela 3 apresenta a relação dos entrevistados, com a data e duração da entrevista. As entrevistas foram realizadas entre outubro de 2016 e agosto

de 2017. A lista original das entrevistas está salva no banco de dados da pesquisa e pode ser acessada a qualquer momento, caso o leitor deseje.

Tabela 3 – Relação dos Entrevistados

<b>ID</b>	<b>Data da Entrevista</b>	<b>Duração da Entrevista</b>	<b>Grupo Relevante</b>
EntrevistaC01	26/08/16	01:00	Governo
EntrevistaC02	06/09/16	00:52	Governo
EntrevistaC03	06/09/16	-	Governo
EntrevistaC04	20/10/16	01:00	Governo
EntrevistaC05	21/10/16	01:38	Governo
EntrevistaC06	18/11/16	00:47	Sociedade Civil
EntrevistaC07	20/01/17	00:49	Governo
EntrevistaC08	27/01/17	01:39	Governo
EntrevistaC09	07/02/17	01:07	Governo
EntrevistaC10	07/02/17	00:35	Governo
EntrevistaC11	14/08/17	00:47	Sociedade Civil
EntrevistaSP01	19/10/16	01:17	Governo
EntrevistaSP02	31/10/16	00:59	Sociedade Civil
EntrevistaSP03	09/11/16	01:57	Governo
EntrevistaSP04	09/11/16	00:55	Governo
EntrevistaSP05	09/11/16	01:17	Governo
EntrevistaSP06	21/12/16	00:33	Sociedade Civil
EntrevistaSP07	30/08/17	01:40	Sociedade Civil
EntrevistaRJ01	17/11/16	00:25	Governo
EntrevistaRJ02	01/12/16	01:03	Governo
EntrevistaRJ03	01/12/16	01:13	Governo
EntrevistaRJ04	01/12/16	00:44	Governo
EntrevistaRJ05	01/12/16	00:45	Governo
EntrevistaRJ06	07/12/16	02:04	Consultoria
EntrevistaRJ07	09/12/16	01:03	Sociedade Civil
EntrevistaRJ08	14/12/16	00:58	Consultoria
EntrevistaRJ09	18/01/17	00:46	Sociedade Civil
EntrevistaRJ10	06/02/17	01:39	Governo
EntrevistaRJ11	19/05/17	01:50	Sociedade Civil
EntrevistaRJ12	17/06/17	01:10	Sociedade Civil
Total		32:32:53	

Fonte: Elaborado pela autora

Iniciei as entrevistas com os responsáveis pelas coordenações dos planos, nas três cidades. Eles conheciam o processo em profundidade. A partir destas entrevistas iniciais,

comecei a entender o processo de construção das políticas públicas e o papel da participação social em cada uma delas. Ao final de cada entrevista, pedi que o entrevistado indicasse outros informantes relevantes, tanto do governo, quanto cidadãos que participaram do processo, assim por diante, seguindo uma lógica de *snowball* (MILES; HUBERMAN, 1994). À medida que avancei na análise de dados, busquei informantes adicionais (GLASER; STRAUS, 1967). O direcionamento para isso foi fornecido por meio das análises dos dados que eu já havia coletado, pois notei a necessidade de preencher lacunas que foram abertas durante esta análise. As entrevistas duraram entre 30 e 90 minutos e todas foram gravadas e transcritas (aproximadamente 430 páginas de transcrição, em espaçamento simples). As notas de campo também foram transcritas.

Três roteiros de entrevistas foram criados para cada grupo de entrevistados (Apêndice Ia). As entrevistas buscaram identificar elementos que pudessem ajudar a entender o processo de elaboração do plano, como se deu a participação e as relações de poder do processo. Convidei os entrevistados a detalhar sua experiência na elaboração do plano, pedindo suas lembranças sobre os acontecimentos, principalmente sobre a participação, presencial e eletrônica. Desta forma, os protocolos de entrevistas não continham questões diretamente sobre poder, mas questões sobre a história da elaboração do plano, os atores envolvidos, os dilemas, as dificuldades encontradas, a tomada de decisão, sua participação e contribuição, etc.

Os entrevistados consentiram participar da pesquisa e assinaram o termo de consentimento livre e esclarecido – TCLE, que assegurava também a confidencialidade dos dados individuais. O termo pode ser visto no Apêndice Ib e suas cópias (digital ou física) assinadas estão disponíveis para consulta, salvas no banco de dados desta tese.

### **3.3.2 Documentos**

Adicionalmente às entrevistas, coletei os documentos referentes aos três casos (Tabela 4) aos quais tive acesso. Por se tratar de um fenômeno que implica em participação pública, a maioria dos documentos estava disponível nas plataformas.

Entre os documentos que coletei estavam: a) documentos de referência, como termos de referência e metodologias para elaboração do plano); b) apresentações elaboradas para apresentar os planos em eventos abertos ao público ou reuniões internas, infográficos explicativos; c) documentos intermediários, como relatórios de oficinas, diagnósticos, relatoria de reuniões, etc; d) documentos finais, como relatórios finais de participação e de elaboração

do plano; e) outros documentos de apoio como listas de presença, estatísticas de participação, etc.

Tabela 4 – Documentos coletados

Case	Cidade	Documentos
PlanMob/SP 2015	São Paulo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano de Mobilidade Urbana de SP</li> <li>• Termo de referência do PlanMob</li> <li>• Metodologia para elaboração do PlanMob</li> <li>• Apresentação do plano Municipal de mobilidade</li> <li>• Apresentação sobre os resultados da participação no PlanMob</li> </ul>
PMUS RJ	Rio de Janeiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano de Mobilidade Sustentável do RJ</li> <li>• Termo de referência do PMUS</li> <li>• Resumo do diagnóstico do PMUS</li> <li>• Diagnóstico da Logit</li> <li>• Relatório final Desafio Ágora Rio: Mobilidade Urbana</li> <li>• Relatório das oficinas (5)</li> <li>• Relatoria da reunião com ciclista (2)</li> <li>• Propostas deixadas nas plataformas</li> <li>• Vídeo do <i>Hangout</i> com o prefeito sobre as propostas do Desafio Ágora</li> </ul>
PlanDiretor	Curitiba	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeto de Lei do Plano diretor</li> <li>• Apresentação do plano diretor</li> <li>• Apresentação do resultado das oficinas (10)</li> <li>• Estatística da lista de presença da oficina na regional (10)</li> <li>• Mensagens extraídas do fórum</li> <li>• Cartas Compromisso com a ciclomobilidade enviadas aos candidatos a prefeito</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora

Ao todo, 51 documentos foram coletados, totalizando aproximadamente 1100 páginas. Adicionalmente, coletei os textos publicados nos fóruns de participação. Fiz o download de 317 contribuições e 285 respostas deixadas no fórum de participação para o PlanoDiretor, na temática de modalidade urbana. Também analisei as 382 propostas e os comentários deixados no Desafio Ágora Rio. Ainda, assisti vídeos, como o Hangout, no qual o prefeito comentou as propostas deixadas no Desafio Ágora Rio. Todo o material foi útil para obter os diferentes pontos de vista e entender os diferentes resultados da participação. Também forneceram um histórico de execução do processo de elaboração das políticas públicas e ajudaram na triangulação dos dados.

### 3.3.3 Observeção não-participante

Tive a oportunidade de observar seis reuniões convocadas pela sociedade civil em Curitiba que foram realizadas entre setembro de 2016 e janeiro de 2017, totalizando 12 horas

de observação não participante. As reuniões foram sobre a implantação de políticas de mobilidade, principalmente de ciclomobilidade. Apesar de não estar relacionada diretamente ao Plano Diretor, a observação nestas reuniões me permitiu entender melhor papéis dos atores envolvidos no fenômeno, as negociações que são feitas e as ações que começam a ser desenvolvidas para tentar influenciar a política pública. A Tabela 9 fornece um resumo das reuniões observadas.

Tomei notas sobre as discussões, bem como sobre a mobilização dos atores. Também observei quem era o ator com mais voz dentre os participantes da reunião, quais as estratégias de convencimento utilizadas, quais ações para influenciar a políticas estavam sendo adotadas.

Durante o período da pesquisa, também em Curitiba, tive acesso às conversas de uma entidade representativa de ciclistas na plataforma de mensagens instantâneas Whatsapp. Pude observar as mensagens trocadas entre os membros do grupo, suas discussões, seus anseios e as articulações entre eles para cobrar ou pressionar o governo para melhorias na ciclomobilidade. Mais uma vez esta observação foi importante para conhecer os atores e seu relacionamento com a prefeitura, sua articulação e formas de influência que transcendem o eletrônico e se materializam no presencial, conquistando espaço dentro e junto ao governo.

### 3.4 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS

O tratamento dos dados foi influenciado pelo trabalho de Langley (1999), seguindo uma análise processual dos dados. Nesta perspectiva, o processo de pesquisa busca entender como e por que os eventos acontecem e se desenrolam ao longo do tempo (LANGLEY, 1999, p. 692). Os dados processuais consistem de histórias sobre o que aconteceu e quem fez o que, à medida que as coisas acontecem. Segundo Pettigrew (1997), a análise processual está concentrada nos eventos individuais ou coletivos, atividades ou ações que se desdobram ao longo do tempo em um contexto e a partir das comparações destes acontecimentos é possível reconhecer padrões e entender como e por que as coisas evoluem. Desta forma, o foco inicial foi nos eventos que aconteceram durante a participação eletrônica na elaboração da política pública. Inicialmente, realizei um levantamento dos eventos que se sucederam em cada caso, a partir das múltiplas fontes de dados.

À medida que os eventos eram codificados, surgiram padrões e sequências de fatos que serviram como catalisadores para coleta de dados adicional. O resultado foi o mapeamento de 21 eventos importantes durante o processo de participação, em cada caso estudado (Tabela 5).



Tabela 5 – Eventos Mapeados em cada caso estudado

Case	Período	Evento	Modelo	Cidade
PlanMob/SP 2015	fev/15	• Lançamento da plataforma PlanMob	Eletrônico	São Paulo
	abr/15	• Enquete eletrônica		
	fev/15	• Reuniões nos conselhos participativos	Presencial	
	mar/15	• Reuniões nas subprefeituras com os conselhos participativos		
	abr/15	• Reunião Temáticas		
	mar/15	• Grupos de trabalho com a sociedade civil		
	jan/17	• Contestação ao aumento de velocidade nas marginais		
PMUS RJ	jan/15	• Lançamento da plataforma Desafio ÀgoraRio	Eletrônico	Rio de Janeiro
	fev/15	• Etapa de Engajamento na plataforma Desafio ÀgoraRio		
	abr/15	• Etapa de Proposição na plataforma Desafio ÀgoraRio		
	mai/15	• Etapa de Curadoria na plataforma Desafio ÀgoraRio		
	jul/15	• Etapa de Votação na plataforma Desafio ÀgoraRio		
	ago/15	• Etapa de Avaliação na plataforma Desafio ÀgoraRio		
	jul/15	• Primeira oficina presencial na AP3	Presencial	
	jul/15	• Oficina geral de participação		
PlanDiretor	mar/14	• Lançamento da plataforma PlanDiretor	Eletrônico	Curitiba
	set/14	• Fórum de participação social		
	abr/14	• Oficinas nas regionais	Presencial	
	set/14	• Grupos de trabalho com a sociedade civil		
	set/16	• Mobilização Bicicleta nas eleições		
	jan/17	• Contestação ao fim da área calma		

Fonte: Elaborado pela autora

A análise dos dados foi executada em dois estágios. No primeiro, para construir a análise dos eventos utilizei a estratégia de *visual mapping* (LANGLEY, 1999). Realizei os mapas, por ordem cronológica dos eventos extraídos dos dados brutos. Com isso, busquei entender o processo que se desencadeou ao longo do tempo, destacando os significados, as experiências e as contingências em cada episódio particular e como estes episódios estão entrelaçados ao longo do tempo. O segundo estágio envolveu a codificação dos dados (CORLEY; GIOIA, 2004), inspirado pela abordagem de *grounded theory* (GLASER; STRAUSS, 1967). Para entender como o *resourcing* foi colocado em prática, busquei codificar e identificar relações entre os códigos de primeira ordem e agrupá-los em categorias teóricas e, estas, em dimensões agregadas chaves. Apresento estes dois estágios em detalhes a seguir.

### 3.4.1 Primeiro estágio: Visual mapping

No primeiro estágio, examinei a evolução da participação eletrônica ao longo do tempo. Adotando o pensamento de processo (LANGLEY, 1999) busquei entender o que aconteceu durante a participação eletrônica, quando aconteceu, o que os atores estavam tentando alcançar, quais as mudanças que ocorreram a partir da participação e por que ocorreram desta maneira e as manifestações de poder em cada ação. Para isso, utilizei a colocação de dados qualitativos em um formato gráfico, por meio da estratégia de *visual mapping* (LANGLEY, 1999; MILES; HUBERMAN, 1994). A técnica de *visual mapping* permite a representação simultânea de muitas dimensões e podem ser utilizadas para mostrar precedentes, processos paralelos e as atividades que acontecem ao longo do tempo (LANGLEY, 1999).

Para cada caso, primeiramente examinei os dados coletados (documentos e entrevistas) e montei, de forma gráfica com o auxílio do *software* Visio, a sequência de ações de cada evento mapeado. Após uma descrição das ações em cada evento, notei que as interações envolvendo os atores pareciam apresentar resultados de diferentes naturezas. Dividi, então, a ordenada dos gráficos em bandas horizontais, uma para cada tipo de prática encontrada: 1) ações de design da plataforma (práticas que criam e desenham a plataforma); 2) Mediações (atividades relacionadas a mediar o discurso técnico e popular); e 3) Mecanismos de influência (elementos usados para criar alguma influência no processo).

À medida que os mapas visuais iam sendo desenvolvidos, encontrei múltiplos fluxos de atividades que se conectaram ao longo do tempo. A partir destes fluxos pude verificar a existência de padrões.

Usei uma legenda (Figura 6) nos mapas para poder marcar as diferentes ações durante o processo de eParticipação e encontrar os eventos críticos, onde as diferentes visões dos atores foram consideradas e como as questões evoluíram até a interferência na elaboração da política. Foram objeto de interesse as ações de desenvolvimento da plataforma, as manifestações de poder, as atividades mais longas, os mecanismos de influência e decisão. Os mecanismos de influência são indicados pelo símbolo de documento. A estrela indica os pontos de decisões. Os quadrados indicam as ações relacionadas ao desenvolvimento ou ao funcionamento da plataforma. Estas ações podem ser operacionais ou estratégicas. Os ovais pontilhados indicam atividades de mediação entre o conhecimento técnico e o popular. Os círculos representam as atividades que se estendem por um longo tempo, como uma votação que fica aberta ao público por meses.

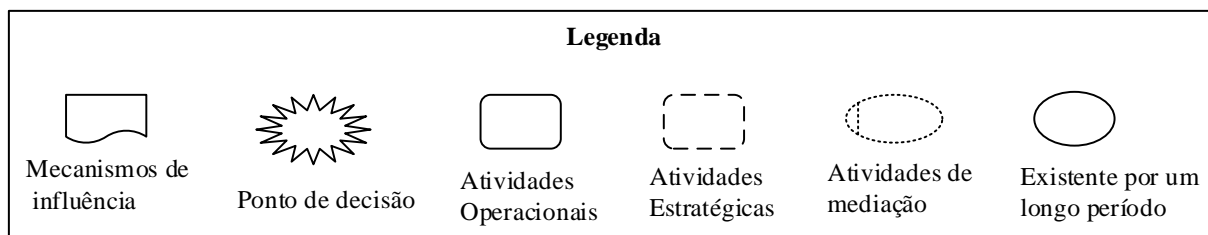


Figura 6 – Legenda para os mapas visuais

Fonte: Elaborado pela autora

Estes mapas foram importantes para detalhar como o processo de eParticipação aconteceu em cada caso e apresentaram subsídios para entender as relações de poder. Depois de desenhados, passei a identificar os eventos críticos em que as relações de poder ficavam evidentes. Passei a entender quais as estratégias utilizadas para manter o poder sobre as decisões estratégicas e como o cidadão fazia para tentar influenciar o processo.

### 3.4.2 Segundo estágio: Codificação

No segundo estágio da análise, codifiquei as entrevistas e as notas de campos transcritas por referências às práticas de eParticipação e os *resourcing* que emergiram destas práticas. A técnica de codificação foi inspirada na *Grounded Theory* (GLASER; STRAUSS, 1967) para induzir os diferentes tipos de recursos que influenciaram o processo. Em particular, observei as ações de cada ator e a geração de recursos na prática, que influenciaram as práticas do processo participativo.

Na primeira rodada, codifiquei cada entrevista individualmente, identificando os trechos, frases, termos oferecidos pelos informantes, relacionando a um código de primeira ordem (CORLEY; GIOIA, 2004). Foram encontrados 27 códigos livres, que ajudaram a revelar os elementos-chave dos significados dados pelos informantes.

Na sequência, utilizei uma análise de segunda ordem para visualizar os dados em um nível superior de abstração teórica (CLARK et al., 2010; CORLEY; GIOIA, 2004). Para isso, fiz uma análise sistemática, comparando constantemente os dados para agrupar os conceitos de primeira ordem em categorias que representassem os conceitos teóricos emergentes. Depois de examinar novamente as categorias e os alinhamentos e sobreposições, emergiram 10 temas de segunda ordem: alianças; entraves; orçamento; apoio técnico e linguístico; apoio político; saberes; condições tecnológicas; relações de confiança e frustração; influências; aprendizado;

Por fim, reuni os dez temas de segunda ordem em dimensões agregadas (CORLEY; GIOIA, 2004). Este processo envolveu o exame das relações entre os conceitos de primeira e segunda ordem que poderiam ser agrupados em categorias complementares, consolidando os temas em dimensões

gerais de análise. Esta análise continuou interativamente, movendo-se entre dados, padrões emergentes e teoria até que os padrões fossem refinados em categorias conceituais adequadas. Ou seja, em um processo de ir e voltar da literatura que analisou a criação de recursos na prática (DELGADO, 2016; FELDMAN, 2004; HOWARD-GRENVILLE, 2007). A partir desta análise, criei três dimensões (fases) que teorizam sobre o uso de recursos na prática: *Resourcing in*, *Resourcing within* e *Resourcing out*.

A análise foi feita com o auxílio do software Atlas.ti®, que permite a análise qualitativa de grandes massas de dados. O software facilitou o registro das múltiplas ondas de codificação descritas acima e também a identificar alinhamentos e sobreposições entre os códigos. Ele ofereceu uma variedade de ferramentas para criar as categorias, identificar padrões e realizar cruzamento de informações.

### 3.5 TRIANGULAÇÃO E QUALIDADE DA PESQUISA

De acordo com Stake (2000), as rotinas para a triangulação constituem a base para reduzir a probabilidade de erros de interpretação. Para o tratamento de casos qualitativos, a triangulação tem sido geralmente considerada um processo de utilização de múltiplas percepções para esclarecer o significado, verificando se uma observação ou interpretação se repete. A triangulação também serve para esclarecer, ou seja, identificar formas diferentes de se olhar o fenômeno.

Nesta pesquisa, a triangulação foi realizada pela utilização de várias fontes de evidências. Os dados foram obtidos em diferentes fontes: entrevistas, observação direta e análise documental. As entrevistas foram realizadas com atores-chave relevantes, para obter diferentes perspectivas. Para complementar as entrevistas, realizei análise documental, para buscar detalhes adicionais que ajudaram a compreender o contexto, o artefato e os processos pelo qual o ciclo de políticas acontece. As diferentes fontes de dados utilizadas e os diferentes procedimentos de coleta (roteiros de entrevistas e tipos de coletas especialmente construídas para cada ator-chave) constituíram a triangulação metodológica, assegurando riqueza e diversidade dos dados, base de interpretação.

Quanto à qualidade da pesquisa, como se trata de um estudo interpretativo, foi perseguido os critérios propostos por Lincoln e Guba (1985): credibilidade, transferibilidade, confiabilidade, confirmabilidade. Conforme sugerido pelos autores, busquei, além da triangulação dos dados, envolvimento em profundidade na coleta e análise dos dados, checando cada informação e retornando ao campo sempre que necessário. Além disso, fiz uso de

protocolos de entrevistas para aumentar a confiabilidade/credibilidade da pesquisa. Também desenvolvi uma base de dados para a pesquisa, que pode ser acessada sempre que desejado. Para garantir a confirmabilidade, busquei providenciar evidências que corroborem os achados, conectando cada trecho analisado com os significados da interpretação.

### 3.6 RESUMO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos utilizados no desenvolvimento desta pesquisa estão resumidos no Quadro 8.

Tema	eParticipação		
Problema de pesquisa	<i>Como o poder se manifesta no uso de plataformas de participação digital para influenciar a política pública?</i>		
Objetivos específicos	1) Reconhecer os atores que se envolvem no processo de elaboração da política;		
	2) Caracterizar e entender o uso das plataformas de eParticipação;		
	3) Analisar as práticas de participação eletrônica;		
	4) Identificar as manifestações de poder, nos aspectos de posse e de prática;		
	5) Explicar como e porque as manifestações de poder influenciam a política pública.		
Procedimentos Metodológicos	Classificação da pesquisa	Epistemologia	Interpretativista    Conhecimento é reflexo da construção social
		Natureza dos dados	Qualitativa    Compreensão de um fenômeno do ponto de vista dos participantes e do seu contexto social
		Corte temporal	Retrospectivo    Coleta de dados por entrevistas retrospectivas
		Estratégia de Investigação	<i>Estudos de Caso Retrospectivos</i> Exploração do contexto e do processo de eParticipação e Ciclo de políticas públicas. A escolha dos casos possibilita a comparação e o conhecimento mais profundo sobre o fenômeno.
	Delimitação da pesquisa	Tipos e Coletas de dados	Entrevistas, observação e análise documental
		Procedimentos de Análise dos Dados	Análise Processual – Visual Mapping (Langley, 1999). Codificação inspirada na Grounded Theory (Corley e Gioia, 2004; Glaser e Strauss, 1976))
		Validação da Pesquisa	Credibilidade, Transferibilidade, Confiança, Confirmabilidade (Lincoln e Guba, 1985)

Quadro 8 – Resumo dos procedimentos metodológicos

Fonte: Elaborado pela autora

Discuti neste capítulo os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa. Apresentei o meu posicionamento epistemológico e a justificativa da escolha pelo estudo de casos comparativos retrospectivo como estratégia de investigação. Detalhei o modelo de coleta e análise de dados. No próximo capítulo irei apresentar os resultados do tratamento dos dados.

## 4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta os resultados alcançados a partir da análise dos dados. Primeiro, começo com a descrição dos casos estudados e sigo com o detalhamento dos principais achados. Apresento o reconhecimento dos principais atores e das plataformas de participação digital. Em seguida, detalho o processo de participação eletrônica e as práticas de influência. Por fim, apresento os desdobramentos de poder, onde encontro as particularidades das manifestações de poder na plataforma de participação eletrônica, que podem influenciar na elaboração da política pública. Mais especificamente, apresento como os recursos são mobilizados a partir da análise intracaso e comparativa entre os casos. A figura 7 apresenta um resumo dos achados presentes neste capítulo.

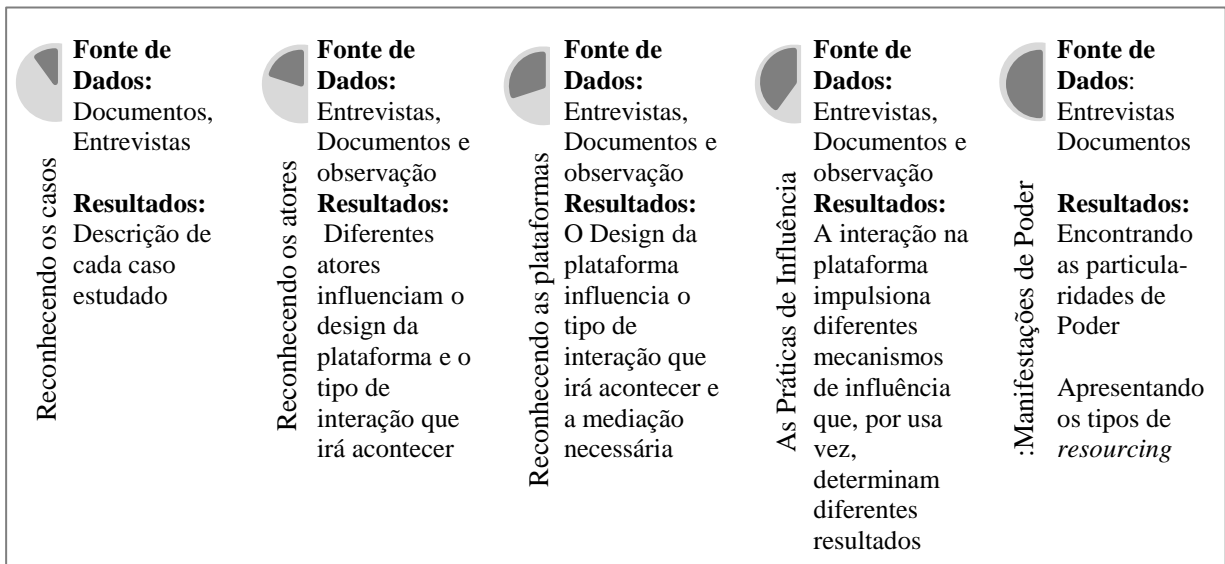


Figura 7 – Sumário da apresentação dos resultados

Fonte: Elaborado pela autora

### 4.1 DESCRIÇÃO DOS CASOS

Conforme descrito no capítulo 3, escolhi três casos para investigar a participação na elaboração de política pública: Plano de Mobilidade Urbana de São Paulo (PlanMob/SP 2015), Plano de Mobilidade Sustentável da cidade do Rio de Janeiro (PMUS) e Plano Diretor de Curitiba (PlanoDiretor), que serão descritos a seguir.

#### **4.1.1 Plano de Mobilidade Urbana de São Paulo (PlanMob/SP 2015)**

São Paulo é a maior metrópole do Brasil, com uma população de aproximadamente 12 milhões de habitantes que vive em um espaço de aproximadamente 1.523 Km<sup>2</sup> (IBGE, 2016), resultando em uma das mais altas taxas de densidade demográfica do país. A cidade é reconhecida por ter um dos trânsitos mais congestionados do Brasil. Possui um sistema de transporte complexo, composto por diferentes modais que sustentam a movimentação das pessoas na cidade e entre as cidades da região metropolitana.

O PlanMob/SP 2015 é o instrumento de planejamento e gestão que orienta a política municipal de mobilidade urbana em nome do interesse coletivo e indica os princípios, diretrizes e ações dessa política para um período de 15 anos (2015-2025). O plano foi elaborado pela Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP, com apoio técnico da Secretaria Municipal de Transporte e das empresas públicas SPTrans e CET, em parceria com as demais secretarias municipais afeitas aos temas da mobilidade urbana, do desenvolvimento urbano e do parcelamento e uso do solo, notadamente a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

O plano está de acordo com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/12), que determinou que todos os municípios acima de 200 mil habitantes deveriam elaborar um plano de mobilidade urbana até o ano de 2015. Segue também as legislações estaduais e municipais e foi desenvolvido a partir dos diversos planos de transportes e estudos técnicos elaborados anteriormente (PlanMob-SP, 2015). A elaboração do plano foi coordenada pela Secretaria Municipal de Transporte (SMT) e pelas empresas públicas São Paulo Transporte (SPTrans) e Companhia de Engenharia de Tráfego (CET). Um grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI/PlanMob) foi constituído para a elaboração do plano, com representantes das secretarias municipais ligadas aos temas da mobilidade urbana, do desenvolvimento urbano e do parcelamento e uso do solo, notadamente a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, do Instituto de Energia e Meio Ambiente – IEMA, além da SMT, SPTrans e CET.

Pela primeira vez, a elaboração do PlanMob/SP 2015 contou com a participação popular, nos formatos presencial e digital. O ambiente principal de participação foi o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito – CMTT. As iniciativas de participação empregadas foram:

- a) Oficinas técnicas presenciais: com os gestores das secretarias relacionadas à mobilidade e oficina no CMTT para levantamento de demandas das entidades representativas;

- b) Reuniões presenciais: com conselhos participativos; nas 32 subprefeituras, abertas à população; e com os 10 segmentos temáticos que compõe o CMTT;
- c) Plataforma PlanMob (<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/planmob/>): plataforma informativa sobre o PlanMob. Os documentos estão disponíveis para consulta;
- d) Enquete digital: *survey*, disponível no site, abordando os transportes coletivo, não motorizado e de cargas, calçadas, uso de aplicativos, qualidade de vida, etc. Aproximadamente 7.600 respondentes participaram da enquete;
- e) E-mail: disponibilizado para o recebimento de relatórios contendo sugestões acerca do tema. Foram 26 relatórios recebidos.

O PlanMob/SP 2015 foi elaborado entre os anos de 2014 e 2015. Duas mudanças importantes se destacaram nesta política. Uma foi em relação à priorização do transporte cicloviário. São Paulo ficou conhecida nacional e internacionalmente pelos investimentos em ciclovias, ciclofaixas e promoção de transporte alternativo (THE ECONOMIST, 2014). A meta descrita no plano é de implementar 400 km de ciclovias em dois anos. Em 2015, São Paulo ganhou 238 km de ciclovias, quatro vezes mais do que havia sido construído ao longo de sua história. Pode se atrelar este fato à vontade política da gestão da época.

Os ciclistas de São Paulo fizeram campanha junto aos candidatos à Prefeitura, em 2012, pedalando com os cinco principais nomes daquelas eleições e conseguiram que dois deles assinassem uma carta, se comprometendo a ampliar a rede cicloviária. Um desses venceu as eleições daquele ano, Fernando Haddad. No ano seguinte, nada ainda havia sido feito pela gestão governamental quando um jovem perdeu um braço ao ser atropelado na Avenida Paulista, uma das principais vias da cidade. Na mesma noite, cicloativistas se mobilizaram e levaram centenas de pessoas para a frente da casa do prefeito, cobrando que ele tirasse do papel a promessa feita meses antes. Desta forma, o cicloativista foi reconhecido como um ator importante que contribui e intervém na elaboração da política (BARIFOUSE, 2015). Na inauguração de um encontro nacional de ciclistas que aconteceu em São Paulo, em maio de 2016, Fernando Haddad, então prefeito, reconheceu este poder e comentou: “Daqui dez anos a cidade vai estar mudada e vão falar ‘foi o Haddad que começou’, mas não foi o Haddad que começou, foram vocês que começaram, foi a sociedade que começou e isso não tem que estar identificado com partido, com religião, com nada disso. O próximo prefeito, seja quem for, tem que fazer mais e não menos que o último prefeito” (HADDAD, 2016).



Ainda sobre esta temática, um fato marcante ocorrido em São Paulo foi a polêmica gerada em torno da construção de uma ciclofaixa na Avenida Paulista, uma das principais vias de São Paulo e um dos cartões postais da cidade. A iniciativa foi alvo de ações na Justiça, dividindo não só quem vive na cidade, mas também sua classe política. Alguns políticos declararam que a criação desta ciclofaixa era um ato autoritário do prefeito (BBC, 2016). Após muita discussão e uma manifestação por parte da sociedade civil - que reuniu 7 mil pessoas para fechar a Paulista, em protesto contra a decisão da Justiça de paralisar as obras das ciclovias na cidade - a ciclofaixa da Paulista foi aprovada e entregue à população.

Por outro lado, a declaração de João Dória - que sucedeu Haddad em São Paulo, na eleição de 2016 - a favor de aumentar a velocidade de algumas vias da cidade, reduzida na gestão anterior, também gerou repercussão na capital paulista e em outras cidades do país. Houve manifestação e ação civil pública contra o aumento de velocidade (CICLOCIDADE, 2017). Em janeiro de 2017, o novo prefeito revogou a redução de velocidade em diversas vias da cidade.

Uma mudança importante na elaboração do PlanMob/SP 2015 foi a inclusão de diretrizes bem definidas sobre Mobilidade a Pé. A Cidadeapé, uma organização do terceiro setor, se uniu a outras associações e entidades relacionadas à Mobilidade Urbana para elaborar propostas para a primeira versão do PlanMob, que acabaram sendo incluídas no plano. Para o desdobramento do plano, junto com Ciclocidade, Sampapé, Idec, Greenpeace e Cidade dos Sonhos, a ONG também enviou propostas para o programa de metas da prefeitura. “Consideramos que o Plano Municipal de Mobilidade Urbana (PlanMob) da cidade de São Paulo, mesmo com suas limitações, é uma conquista da sociedade civil organizada e seus princípios devem ser preservados. Por isso, desdobramos as metas do PlanMob/SP 2015 em propostas de metas. Ainda que seu conteúdo seja bastante diferente do programa de governo do prefeito João Dória, acreditamos que a gestão não pode se furtar em manter a diretriz de políticas públicas de mobilidades aprovadas em lei” (CIDADEAPÉ, 2017).

Em se tratando especificamente de participação eletrônica, em fevereiro de 2015, o portal *web* do PlanMob/SP 2015 (<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/planmob/>) foi oficialmente lançado. O site, hospedado no domínio da prefeitura de São Paulo, foi utilizado para criar um espaço onde o cidadão poderia buscar informações sobre o plano. Estavam disponíveis no site o cronograma, as agendas de cada reunião e a legislação vigente. O site foi idealizado e desenvolvido pela Secretaria de Transporte, órgão responsável pela elaboração do plano. Ou seja, a tomada de decisão sobre o design da plataforma foi feita

pelos burocratas com especialização técnica e autoridade formal sobre o plano. Não houve recursos financeiros adicionais, nem o apoio da Prodam (Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo). No período de 27 de fevereiro a 13 de abril de 2015 foi disponibilizada no site uma *survey* para consulta à população que resultou em aproximadamente 7.600 respostas. O formato escolhido de publicização de documentos e *survey* não permite debate entre os participantes, apenas coleta de respostas.

#### **4.1.2 Plano de Mobilidade Urbana Sustentável do Rio de Janeiro (PMUS)**

O Rio de Janeiro é uma cidade com aproximadamente 6,5 milhões de habitantes (IBGE, 2016). Possui umas das maiores regiões metropolitanas do país, totalizando 12,2 milhões de habitantes. É um dos destinos mais procurados por turistas do mundo, devido às suas belezas naturais e sua cultura. Em termos de mobilidade urbana, está entre as capitais brasileiras com uma das maiores parcelas da população que utilizam o transporte público (ITDP, 2015)

O Plano de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS) define as diretrizes de investimentos públicos de mobilidade no município para um período de 10 anos, de 2016-2026. O Plano foi coordenado e desenvolvido pela Secretaria Municipal de Transporte (SMTR), com o apoio de uma consultoria externa e de instituições da sociedade civil. A elaboração do plano contou com uma consultoria, realizada por meio de um consórcio vencedor de um processo licitatório. Foi realizado em um contexto em que a cidade do Rio de Janeiro se preparava para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos, passando por muitas e grandes obras de infraestruturas (SILVA *et al.*, 2016).

O PMUS teve como objetivos principais: atender à Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/12); atender aos princípios e diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável (PDDU) da cidade do Rio de Janeiro (LC111/2011); e reconhecer, formular e promover propostas de políticas públicas para a melhoria do sistema viário e da rede de transporte da Cidade do Rio de Janeiro (PMUS, 2017). Para a sua elaboração foram utilizadas técnicas de planejamento, como levantamento de dados, diagnóstico, prognóstico com desenvolvimento de cenários futuros e elaboração de um plano de implementação.

O desenvolvimento do PMUS contou com a participação popular de forma presencial, o que permitiu a interação do cidadão *in loco*, e digital, via meios eletrônicos. Para o processo de participação, o PMUS contou com o auxílio do Lab.Rio, o laboratório de participação da

Prefeitura do Rio, ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito, e do Instituto de Política de Transporte e Desenvolvimento (ITDP), que auxiliou com a relatoria das oficinas.

As ferramentas de participação empregadas foram:

- a) Oficinas e eventos públicos presenciais: duas oficinas presenciais abertas ao público. Foi usada nas oficinas uma metodologia específica, proposta pelo consórcio. Aplicou-se a técnica de planejamento de projetos por objetivos (na sigla alemã ZOPP), que consiste no levantamento de problemas e possíveis soluções.
- b) Plataforma PMUS (<http://www.rio.rj.gov.br/web/pmus>): plataforma que contém as informações referentes ao plano. Os documentos e produtos do PMUS estão disponíveis para consulta e *download* na plataforma.
- c) Desafio Ágora Rio: consiste numa plataforma digital para discussão e proposição de políticas públicas e melhorias para a mobilidade urbana. Nesta plataforma o cidadão pode deixar a sua sugestão pautada em eixos temáticos propostos pelo PMUS. As contribuições feitas no site passaram por uma etapa de curadoria, na qual especialistas em mobilidade selecionaram, dentre as centenas de propostas recebidas, as 10 propostas com respaldo técnico para integrar à versão final do plano. O conselho de curadoria foi formado por especialistas do poder público e da sociedade civil com reconhecida capacidade técnica no tema.
- d) Mapeando: uma plataforma interativa onde o cidadão podia apontar em um mapa, de forma georreferenciada, os pontos de atenção a que se referiam. Nele, as pessoas podiam sugerir, por exemplo, rotas de ônibus, novas ciclovias, novos terminais de ônibus, etc. O mapa resultante desta plataforma, sugerido pela população, foi cruzado com o mapa desenhado pelos técnicos.
- e) Envio de documentos: na plataforma do Desafio Ágora havia um espaço destinado a envio de documentos, onde o cidadão podia fazer o upload de estudos técnicos, pesquisas acadêmicas ou qualquer documento que desejasse relacionado ao tema.

Pela primeira vez, o Rio de Janeiro utilizou ferramentas de participação na elaboração do plano, o que resultou em algumas mudanças interessantes. Houve a inclusão de rotas não previstas pelo corpo técnico e a autorização do prefeito para a elaboração do plano ciclovário da cidade.

Os dados provindos da participação popular foram utilizados na fase de diagnóstico e incorporados ao plano. Foram contabilizadas 18 mil interações nas plataformas digitais, 20

propostas de políticas públicas mais populares, uma proposta de ligação de corredor de transporte da plataforma Mapeando, complementando os 17 novos corredores retirados das relatorias internas técnicas (SILVA et al., 2016).

O plano foi desenvolvido entre os anos de 2014 e 2015, mesma época em que o Rio se preparava para receber grandes eventos, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas. Desta forma, a elaboração do plano de mobilidade precisou dividir as atenções com o acompanhamento das obras que estavam sendo construídas na cidade, pois a mesma equipe estava gerindo as duas atividades.

No Rio de Janeiro também houve mudança na gestão. Eduardo Paes deixou a prefeitura e Marcelo Crivella assumiu a gestão no início de 2017, com um posicionamento mais conservador. Há uma preocupação em transformar o plano em lei, para que tenha um poder legal e não possa ser alterado. Outra preocupação é com a permanência ou não do Lab.Rio, que foi uma proposta criada pela gestão anterior. Apesar do Lab.Rio ter sido institucionalizado em forma de decreto, existe a possibilidade de o novo prefeito revogar e extinguir o laboratório de participação.

Especificamente sobre eParticipação, em janeiro de 2015 foi lançado o Desafio Agora Rio Mobilidade Urbana. O Desafio Agora é uma plataforma onde o cidadão pode propor e debater soluções para a cidade. O processo do Desafio Agora foi desenhado para chegar em 10 propostas que pudessem ser incorporadas pelo PMUS. Antes do lançamento da plataforma, foi realizada uma reunião com o prefeito da cidade para selar o compromisso de que as sugestões dos cidadãos seriam analisadas e incorporadas ao plano. A tomada de decisão sobre a plataforma foi compartilhada entre burocratas e os experts em participação (equipe do laboratório de participação – Lab.Rio). O modelo seguiu cinco fases bem definidas (engajamento, preposição, curadoria, votação, avaliação). A plataforma não tinha moderação oficial, o que estimulou a discussão e a colaboração entre os participantes. Os cidadãos poderiam livremente enviar sugestões e opiniões, debater e discutir as propostas e “curtir” as que mais gostassem. Para chegar nas 10 propostas, foi realizada uma etapa de curadoria, na qual as propostas enviadas pelos cidadãos foram analisadas por uma equipe técnica selecionada pelos responsáveis pela elaboração do plano (Lab.Rio e SMTR), que as avaliaram e as redigiram em formato de diretriz.

#### 4.1.3 Plano Diretor de Curitiba (PlanDiretor)

Curitiba é a capital do estado do Paraná e possui aproximadamente 1,9 milhões de habitantes e uma região metropolitana com aproximadamente 3,2 milhões de habitantes (IBGE, 2016). A cidade é conhecida pelo uso de tecnologia na gestão pública e se destaca também por inovações em mobilidade urbana.

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento de uma cidade. Dele se originam as diretrizes, princípios, metas e demais regras voltadas ao planejamento urbano (PLANO DIRETOR DE CURITIBA, 2015). Em Curitiba, o procedimento de revisão do Plano Direto foi coordenado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUC). O IPPUC é uma autarquia municipal que coordena o processo de planejamento e monitoramento urbano da cidade.

O Instituto planejou o procedimento de revisão de maneira que contasse com a participação da população. Foram empregadas as seguintes ferramentas de participação:

- a) Oficinas de capacitação presencial: direcionadas aos técnicos de cada regional da cidade, buscou capacitar a comunidade em Plano Diretor e auxiliar na captação de sugestões de melhorias na cidade;
- b) Audiências públicas: reuniões com o objetivo de comunicar as atividades relativas ao plano. Foram realizadas 19 audiências públicas.
- c) Conselho da cidade – Concitiba:
- d) Plataforma Plano Diretor 2014-2024 (<http://www.curitiba.pr.gov.br/planodiretor>): criada como espaço de diálogo público, onde a população podia buscar informações sobre o plano e também fazer sugestões via fórum.

De acordo com os relatórios do IPPUC, foram realizados mais de 500 eventos ao longo do processo, que resultaram em aproximadamente 1.640 propostas para o plano. A análise destas propostas e a validação foi realizada por um grupo interno de técnicos do IPPUC e de secretarias municipais ligadas ao tema. A proposta de anteprojeto de lei foi, então, concebida e levada para apreciação em uma Plenária Expandida, organizada pelo Concitiba, composta por delegados que representam a administração de cada regional e representantes do conselho da cidade.

A revisão do plano diretor aconteceu em Curitiba, no período de 2013 a 2015, ou seja, no primeiro ano da gestão do prefeito Gustavo Fruet. Em Curitiba, no que tange à mobilidade

urbana, há um destaque para a mobilização da sociedade civil organizada. Algumas entidades, como a CicloIguaçu (Associação de Ciclistas do Alto Iguaçu) e o Mobiliza Curitiba, tiveram um papel importante na elaboração do plano diretor e estão cotadas para contribuírem com a revisão do plano de mobilidade urbana. O Mobiliza Curitiba é uma entidade sem fins lucrativo composta por movimentos sociais, sindicatos, coletivos e cidadãos que busca acompanhar, propor e monitorar o Plano Diretor da cidade. Já a CicloIguaçu é uma associação criada com o intuito ser uma interface de diálogo entre governo e ciclistas, a fim de desenvolver políticas de ciclomobilidade.

A questão da ciclomobilidade sempre esteve muito presente na gestão de Gustavo Fruet. A CicloIguaçu, à época das eleições municipais, solicitou aos candidatos que assinassem uma carta compromisso com as políticas relacionadas à bicicleta. O prefeito, candidato na época, assinou este termo se comprometendo a dar prioridade para este modal de transporte na sua gestão. Como ato simbólico, Gustavo Fruet foi de bicicleta para a cerimônia da sua posse como prefeito de Curitiba. Durante o seu mandato a ciclomobilidade foi uma prioridade e membros da CicloIguaçu foram convidados a ocupar cargos na Asecretaria de Trânsito e no IPPUC, para desenvolverem políticas de mobilidade.

O plano contém um investimento de R\$ 90 milhões em 300 km de vias cicláveis. Desde 2013, os investimentos nesta área não param. Há um ativismo eminente em torno do tema, representado principalmente pela CicloIguaçu, que fiscaliza e cobra do poder público a efetivação dos compromissos assinado na carta. Em 2016, foi lançada e protocolada na prefeitura, uma ePetição (<http://www.abrindocaminhosparaabicycleta.minhacuritiba.org.br/>) para apoiar a inclusão de orçamento para ciclomobilidade na Lei Orçamentária Anual (LOA 2017) do município.

No Brasil, o processo eleitoral é de ciclo de quatro anos e, em 2017, Curitiba está com uma nova gestão, a do prefeito Rafael Greca. Há indícios de que a gestão anual pretende revogar as vias calmas e já se pode perceber uma movimentação dos cicloativistas contra esta medida. Uma preocupação em relação à implantação do plano é exatamente a mudança que pode ocorrer com as mudanças de gestão em cada ciclo. Apesar do plano ser publicada em formato de lei, ele apresenta diretrizes, mas a maneira de ser implantada pode ser alterada pela nova gestão.

Tantos investimentos em vias cicláveis divide a opinião pública. Há aqueles que concordam que as vias precisam ser compartilhadas e a velocidade da via precisa ser reduzida por medidas de segurança, e há aqueles que são contra a esta medida e acham que a velocidade de 30 ou 40 km/h só prejudica o tráfego de veículos. A vontade de Rafael Greca de acabar com

as vias calmas veio a público via redes sociais e mídia. Foi possível perceber um engajamento dos cicloativistas contra esta vontade. Um post no Facebook feito na página do prefeito, relatando a possibilidade de alterar a via calma, gerou mais de 100 comentários a favor de manter a velocidade, argumentando os benefícios que pode trazer para pedestres e ciclistas.

Com relação a participação eletrônica, em março de 2014 o portal na web do Plano Diretor (<http://www.curitiba.pr.gov.br/planodiretor>) foi oficialmente lançado. No portal foi aberto um fórum, onde o cidadão poderia enviar a sua sugestão. A plataforma foi idealizada e desenvolvida pelo órgão que detinha a autoridade formal sobre o plano, o IPPUC. A tomada de decisão sobre o design da plataforma foi feita pelos burocratas com especialização técnica. Não houve recursos financeiros adicionais, nem o apoio da secretaria de tecnologia. O fórum era moderado oficialmente pelos técnicos especialistas que respondiam cada sugestão. Este formato não permitia o debate e a discussão entre os participantes.

## 4.2 RECONHECENDO OS ATORES

Antes de explicar o processo de participação eletrônica, é necessário reconhecer os atores que atuaram na elaboração dos planos das cidades. Para caracterizá-los foi considerada a visão de posse, ou seja, quem tem autoridade e/ou legitimidade e que recursos cada ator possui. Três grupos de atores foram atuantes na participação eletrônica para a elaboração do PlanMob/SP2015, seis grupos de atores se envolveram no processo de participação na elaboração do PMUS e quatro grupos foram identificados na participação em Curitiba para a elaboração do PlanoDiretor (Quadro 9).

Em São Paulo, três grupos de atores foram identificados no processo de participação eletrônica para a elaboração do PlanMob/SP 2015. Um deles é o **expert técnico**, aquele que possui a autoridade formal sobre a elaboração do plano e assume a responsabilidade sobre os modelos de participação. É um profissional de carreira do governo e apresenta contribuição técnica e expertise em mobilidade urbana. Os **participantes anônimos** são os cidadãos que participam, porém, pela própria natureza da plataforma, não revelam sua identidade e não interagem com os demais. Precisam de informação e disponibilidade para participar. O **executivo público** representa as autoridades do executivo, responsáveis por administrar os interesses do município ou da Secretaria de governo.

Ator	Características de posse	Caso(s)
<b>Experientes em participação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecimento em participação</li> <li>• Acesso político</li> <li>• Credibilidade</li> <li>• Autoridade Informal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PMUS</li> </ul>
<b>Expert técnico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridade Formal</li> <li>• Conhecimento técnico</li> <li>• Expertise em mobilidade urbana</li> <li>• Cargo de carreira no governo</li> <li>• Domínio sobre a elaboração de políticas públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PlanMob</li> <li>• PMUS</li> <li>• PlanoDiretor</li> </ul>
<b>Executivo público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridade Formal concedida sobre as decisões públicas</li> <li>• Controle sobre os recursos destinados a elaboração das políticas públicas</li> <li>• Legitimidade discursiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PlanMob</li> <li>• PMUS</li> <li>• PlanoDiretor</li> </ul>
<b>Representantes da sociedade civil*</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimidade</li> <li>• Expertise prática em mobilidade urbana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PMUS</li> </ul>
<b>Participantes ativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderança informal</li> <li>• Domínio sobre o tema a ser discutido (mobilidade urbana)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PMUS</li> <li>• PlanoDiretor</li> </ul>
<b>Participantes anônimo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informação</li> <li>• Disponibilidade para participar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PlanMob</li> <li>• PMUS</li> <li>• PlanoDiretor</li> </ul>

\* Em SP e Curitiba, representantes da sociedade civil tiveram um papel importante na elaboração da política, porém a participação foi presencial.

Quadro 9 – Reconhecimento dos atores influentes e seus recursos

Fonte: Elaborado pela autora

No Rio de Janeiro, seis atores se distinguem na participação para a elaboração do PMUS. Além do **executivo público**, tem-se o **Experiente em participação**, formado por pessoas ligadas ao gabinete do prefeito e isso lhe dá legitimidade para falar sobre participação. Além disso, possui conhecimento em processos participativos e expertise de experiências anteriores de eParticipação. Com isso, conquista a autoridade para conduzir toda a atividade de participação eletrônica. Usa as informações e conhecimento para mediar o relacionamento entre o técnico e o coletivo. Neste caso, conhecimento e informação são necessários para compilar e redigir as sugestões de maneira que seja compreensível pelos técnicos. Determina as regras e os esquemas, tanto para o funcionamento da plataforma, quanto para a seleção das propostas nesta fase. São jovens que tiveram experiências anteriores em participação e ativismo. Não são servidores públicos, têm cargos temporários e possuem autonomia para conduzir os processos de participação. “*Era uma das condições [...] que a gente de fato teria autonomia*” (Especialista em participação\_ERJ10).



O **Expert técnico** é aquele que tem a autoridade formal para conduzir o processo de elaboração do plano, mas não possui conhecimento em participação, por isso, tem uma contribuição estritamente técnica, devido a sua expertise no assunto. Tem dificuldade de entender a linguagem popular e assume esta dificuldade. Desta forma, aceita trabalhar em colaboração com os experientes em participação e delega a eles a responsabilidade sobre a condução da participação eletrônica. São profissionais de carreira do governo. Os **representantes da sociedade civil** são reconhecidos como pessoas importantes e que possuem expertise em mobilidade urbana. São selecionados como curadores no processo de análise das propostas feitas pelos cidadãos. Os **participantes ativos** são cidadãos que contribuíram com propostas na plataforma e, ao longo do tempo, foram sendo reconhecidos como lideranças no debate. Por fim, os **participantes anônimos** são aqueles que sabem da existência da plataforma, fazem a sua contribuição, mas não interagem no debate.

Em Curitiba, quatro grupos se envolveram no processo de participação. Além do **executivo público**, os **experts técnicos** têm a autoridade formal sobre a elaboração do plano. São os especialistas do governo em planejamento da cidade, com grande conhecimento e experiência em elaboração de planos estratégicos. Possuem o domínio sobre a elaboração do plano e o design da participação. Os **participantes ativos** são cidadãos com reconhecimento perante a sociedade civil que assumem lideranças informais na plataforma, enviando um número maior de propostas e questionando o governo. Já os **participantes anônimos** são aqueles que possuem a informação sobre a existência da plataforma e a usam para expor alguma sugestão ou reclamação.

O reconhecimento dos atores nos permite ter *insights* sobre a escolha da plataforma de participação em cada caso. Diferentes atores influenciam o *design* da plataforma e o tipo de interação que irá acontecer.

#### 4.3 RECONHECENDO AS PLATAFORMAS

Nesta seção apresento cada plataforma disponibilizada pelas prefeituras para participação do cidadão na agenda e formulação das políticas públicas estudadas. O objetivo é entender como as decisões foram negociadas e tomadas e analisar desde a concepção das plataformas até a inclusão ou não da participação nos planos elaborados. Para isso, começo descrevendo a plataforma e seus eventos e apresento a análise da participação durante a

elaboração dos planos em questão. Por fim, comparo as diferentes dinâmicas de interação entre os atores, nas diferentes plataformas.

#### 4.3.1 Plataforma PlanMob

A plataforma PlanMob (<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/planmob/>) é um portal hospedado no domínio da prefeitura de São Paulo, criado exclusivamente para apresentar para a população as informações relativas ao PlanMob/SP 2015. O portal do PlanMob é o único canal na *Internet* direcionado ao cidadão que desejava participar. A figura 8 mostra a chamada para a página inicial (*homepage do website*) do portal PlanMob, ilustrando como foram disponibilizadas as informações.

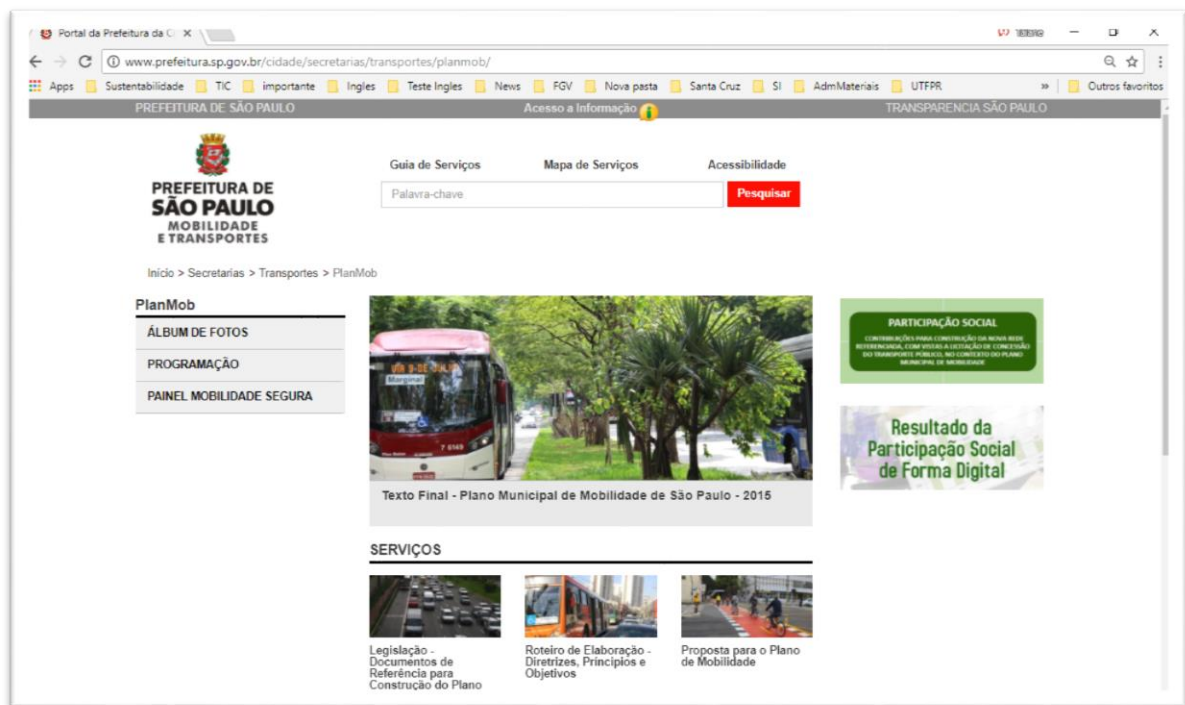


Figura 8 – Página inicial do portal PlanMob  
Fonte: Prefeitura de SP

O portal foi lançado em janeiro de 2015 e encontrava-se em funcionamento até o dia em que a coleta de dados foi finalizada, em 01 de setembro de 2017. O quadro 10 resume os eventos críticos que se sucederam ao longo do tempo a fim de examinar como se deu o processo de participação na plataforma e como as ações e decisões influenciaram a elaboração do plano de mobilidade.

Plataforma PlanMob					
Portal PlanMob				Enquete	
<b>Eventos Críticos</b>  →	Decisões sobre o design da plataforma	Documentos são colocados à disposição da população na plataforma	Cidadão é instruído sobre o plano de mobilidade	Cidadãos são convidados a participar da enquete	Algumas pistas são encontradas sobre as necessidades da população
	Desafio 1: Suporte para trabalhar com as TIC			Desafio 2: Alcance da plataforma	Política é legitimada
Jan/2015				Fev/2015 a Abr/2015	

Quadro 10 – Eventos críticos Plataforma PlanMob

Fonte: Elaborado pela autora

As ações relativas à participação eletrônicas foram realizadas pelo ator expert técnico, que tinha autoridade formal para decidir sobre os padrões adotados, o tipo de plataforma a ser escolhida, os documentos que seriam disponibilizados. Ou seja, as decisões acerca do formato da participação foram tomadas pelo governo. O *site* foi idealizado e desenvolvido por estes experts, sem recursos financeiros adicionais ou apoio da Prodam (Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo). O *design* da participação eletrônica permite atingir dois objetivos específicos. Primeiro, informar a população sobre o Plano de Mobilidade Urbana. Segundo, realizar um levantamento de opinião (*survey*) sobre mobilidade para identificar possíveis alternativas.

Desta forma, o processo de participação eletrônica ficou limitado a informar e consultar o cidadão (figura 9). A participação eletrônica ocorreu pela plataforma PlanMob pela disponibilização de documentos e uma enquete. No site, foram disponibilizados documentos referentes à mobilidade urbana para consulta pela população. Com isso, foi criado um espaço de informação, onde as pessoas poderiam adquirir conhecimento sobre a política pública que estava sendo elaborada. Lá era possível encontrar o cronograma do PlanMob, com as agendas de cada reunião presencial e a legislação vigente e responder a pesquisa de opinião (*survey*)

*“No site da secretaria tinha o link específico do PlanMob, do plano de mobilidade. Nesse link a gente tinha os textos sobre mobilidade, o link para essas publicações como a própria legislação e ali você também poderia fazer essa consulta, responder esta pesquisa de opinião.”* (Expert técnico\_ESP01)

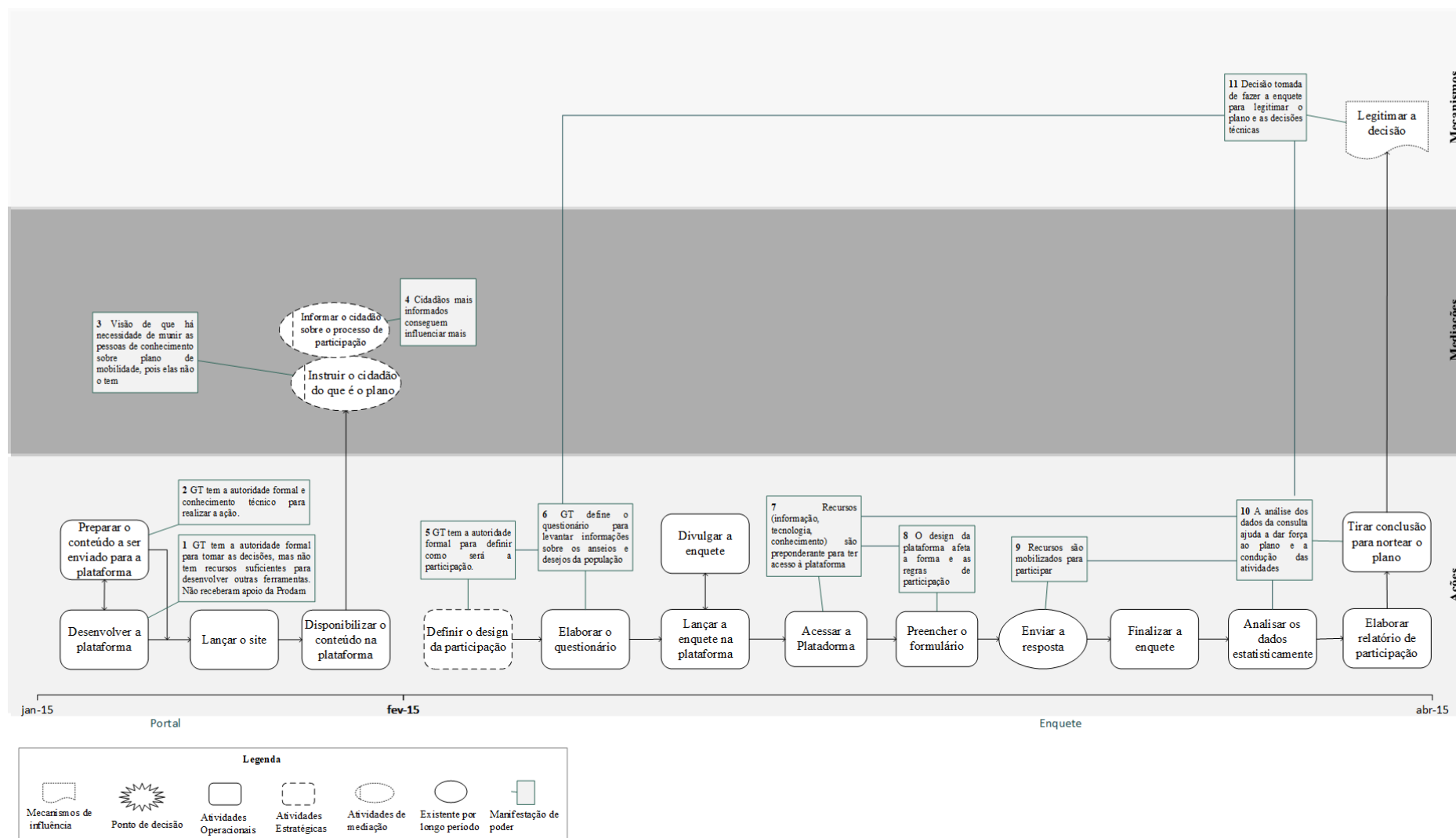


Figura 9 – Reconstrução da participação eletrônica no portal PlanMob

Fonte: Elaborado pela autora

A enquete foi realizada no período de 27 de fevereiro a 13 de abril de 2015, no portal do PlanMob. O questionário eletrônico foi elaborado pelos experts técnicos e continha questões fechadas, para levantamento de opinião sobre aspectos relacionados ao transporte coletivo, mobilidade a pé, ciclomobilidade e transporte de cargas.

O acesso era aberto para toda a população, sem restrições. Poderiam participar aqueles que tinham mínimos recursos. Ou seja, atores menos poderosos (sem acesso à Internet, sem informações sobre a enquete) poderiam ficar fora do processo. Foram cerca de 7.600 respostas à consulta.

*“A receptividade foi muito grande, pensando assim em São Paulo, que não tem uma tradição de participação. A gente teve, nesse curto período que o portal ficou no ar, mais de 7.000 participações. Já em toda a concepção de que seria sistematizável [...] dividimos por temática: módulo transporte coletivo, ou módulo bicicleta, módulo pedestre, módulo carro. Bem setorizado, mas o retorno foi bastante interessante. É claro, mais intensamente com relação aos transportes coletivos, mas a gente teve retorno nesses questionários já muito interessante.”* (Executivo público\_ESP03).

As perguntas da enquete estavam relacionadas a: tema calçadas (90% consideram-nas ruins e 60% acreditam que a responsabilidade pelas calçadas deveria ser da prefeitura); sistema viário; organização do transporte coletivo (qualidade do transporte, alternativas para melhorar o processo); transporte de cargas; transporte não motorizado; e gestão democrática. Sobre o transporte não motorizado as respostas foram interessantes. O PlanMob prioriza a ciclomobilidade, com avanços significativos em infraestrutura, porém 72% dos respondentes disseram que não utilizam as ciclovias inauguradas. Sobre gestão democrática, a internet foi apontada como o canal mais eficiente para troca de informações e reclamações entre o governo e o cidadão (72%). Entre os respondentes, 57% não usam os aplicativos de mobilidade oferecidos pela prefeitura. Estes dados podem ser encontrados no relatório disponibilizado na plataforma que apresenta os resultados da participação digital (documento DSP02).

Há indícios de que os meios digitais não foram utilizados devido ao canal presencial estar aberto à população. Neste caso, os participantes mais ativos preferiam uma conexão direta com a prefeitura a usar mecanismos eletrônicos. Esta é uma possível explicação pela escolha do *design* da plataforma. Como pode ser visto na fala de um entrevistado, o digital foi abandonado por participantes ativos que tiveram a possibilidade de colaborar na elaboração do

PlanMob no formato presencial: *“Não foi de forma eletrônica, mas sim pessoal”* (Participante ativo\_ESP02). Ou na fala de outro:

*“Pra quê eu vou participar de uma enquete? A gente nem prestou atenção. [...] O digital era muito para discussão interna. Entre nós sim, entre nós sim. Agora, com a Prefeitura não, não usamos.”* (Participante ativo\_ESP07).

A natureza da ferramenta de eParticipação escolhida não permitiu a interação entre governo e cidadão, assim como não possibilitou mediação. A plataforma e o resultado da enquete foram úteis para conferir legitimidade às decisões dos experts técnicos e indicar pistas para nortear a elaboração do plano, conforme aponta um dos entrevistados:

*“Eu acho que ela é importante pra mostrar de fato que alguns problemas, algumas soluções que a gente aponta da mobilidade já fazem parte da vida do cidadão, já estavam colocadas lá, na verdade, eu acho que acaba dando mais força pro plano”* (Expert técnico\_ESP01)

#### **4.3.2 Plataforma Desafio Àgora Rio**

A plataforma Desafio Ágora (<https://desafioagorario.crowdicity.com/>) é o portal de discussão e proposição de políticas públicas para a cidade do Rio de Janeiro. A plataforma foi idealizada pelo Laboratório de Participação do Rio (Lab.Rio), criado na gestão 2014 como resposta às manifestações de junho de 2013 (LAB.RIO, 2013). O objetivo do Lab.Rio é aproximar o governo do cidadão.

Em janeiro de 2015, o Lab.Rio lançou a segunda edição do Desafio Ágora Rio Mobilidade Urbana (a primeira edição foi dedicada às Olimpíadas). O processo desta segunda edição do Desafio Ágora foi dedicado à elaboração de propostas que pudessem ser incorporadas no PMUS. A figura 10 ilustra a *homepage* do portal Desafio Ágora Rio, indicando o *layout* do *site* e distribuição de informações.

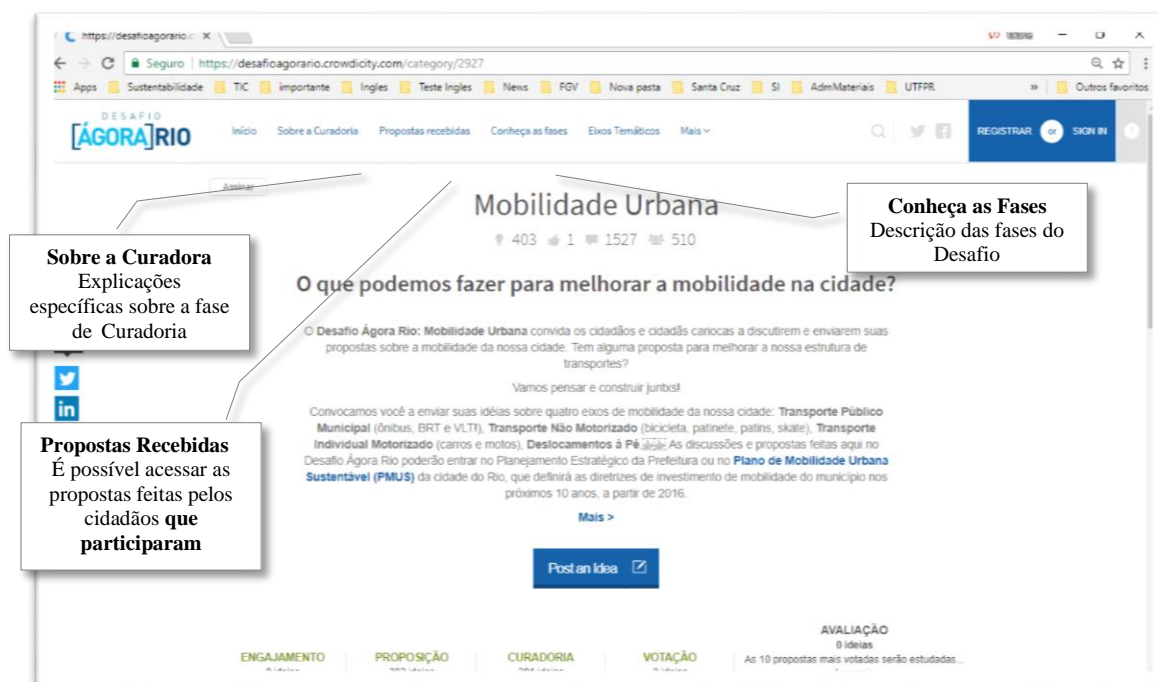


Figura 10 - Página inicial do portal Desafio Agora Rio  
Fonte: Lab.Rio

A plataforma foi desenvolvida a partir do modelo da companhia *Crowdicity*, líder em desenvolvimento de plataformas de inovação social. O modelo seguiu cinco fases bem definidas (engajamento, preposição, curadoria, votação, avaliação). De forma geral, os cidadãos podiam contribuir para a política pública, por meio de sugestões, opiniões, debate em formato de fórum e “curtidas” das propostas que mais gostassem.

Em cada fase, as responsabilidades dos atores eram diferentes. Por exemplo, os participantes ativos não poderiam participar da curadoria e os curadores não participavam da votação. O Quadro 11 resume os eventos críticos que se sucederam ao longo das fases, a fim de examinar como se deu o processo de participação e como as ações e decisões influenciaram a elaboração da política pública.

Fases do Desafio Ágora Rio														
		Engajamento		Proposição			Curadoria				Votação			Avaliação
Eventos Críticos	Decisões sobre o design da plataforma	Documentos são colocados à disposição da população na plataforma	Cidadão é instruído a participar na plataforma.	Cidadãos começam a participar, discutir, interagir e colaboração na elaboração de propostas	Participantes mais ativos na plataforma são chamados para uma reunião presencial	Extenso número de propostas são recebidas sem mediação do governo	Participantes são selecionados para curadoria	Propostas são aglutinadas e adaptadas para o formato técnico	Reunião presencial com os curadores é realizada para decidir quais propostas serão potenciais para serem incorporadas no plano	20 propostas são selecionadas para a próxima fase	Sociedade civil se articula para votar nas propostas desejadas	10 propostas mais votadas são selecionadas como possíveis de serem incorporadas no plano	Prefeito comenta cada proposta selecionada em um hounout ao vivo	As propostas selecionadas passam por uma avaliação técnica
	Reunião com o prefeito				Desafio 1: Convencer o cidadão que o processo desenhado está correto.		Desafio 2: Participantes não foram inclusos no processo	Desafio 3: Mediar entre o saber coletivo e o saber técnico						Desafio 4: a decisão de incluir ou não uma proposta
Jan/2015		Jan/2015 a Fev/2015		Fev/2015	Mar/2015	Abr/2015	Abr/2015		Maio/2015	Jun/2015 a Jul/2015		Jul/2015	Ago/2015	

Quadro 11 – Eventos críticos da participação na plataforma Desafio Ágora Rio

Fonte: Elaborado pela autora



Antes do lançamento, foi realizada uma reunião com o prefeito para selar um compromisso: as sugestões dos cidadãos seriam analisadas e incorporadas ao plano. A equipe do Lab.Rio, à época, era jovem e engajada com participação e estava ligada ao Gabinete do prefeito, o que lhe deu voz e legitimidade para tomar decisões e conseguir o apoio do prefeito.

A plataforma Desafio Ágora Rio foi lançada em 19 de janeiro de 2015. Os primeiros 35 dias foram destinados à fase de engajamento (Figura 11). Nesta fase o cidadão foi convidado a conhecer a plataforma e o PMUS. Foram disponibilizadas informações sobre o que é o plano de mobilidade, quais os objetivos, como a participação seria realizada. Além disso, foram disponibilizados documentos referentes ao plano, tais como o termo de referência e plano estratégico da cidade.

A SMTR ficou responsável por disponibilizar o conteúdo técnico referente ao PMUS para a plataforma. Uma dificuldade foi encontrada, a linguagem técnica é diferente da linguagem popular. A equipe da SMTR precisou da ajuda de uma integrante da assessoria de imprensa para adaptar o conteúdo técnico a uma linguagem que o cidadão pudesse entender.

Um dos objetivos desta fase era instruir o cidadão sobre o processo de elaboração de um plano. Para o Lab.Rio, oferecer materiais de consulta para o cidadão é importante para que ele tenha a opção de usar ou não as informações, conforme desejar. Por outro lado, para a equipe técnica, informar a população é importante para que ela possa aprender sobre o assunto. Na visão dos técnicos, a população é carente de conhecimento sobre o plano de mobilidade. Ela conhece a realidade do dia a dia, os problemas de transporte ou de infraestrutura que vivencia.

Esta fase também foi destinada à divulgação da plataforma. A responsabilidade ficou a cargo do Lab.Rio, que direcionou a divulgação ao seu *mailing* de contatos e redes sociais. A SMTR não tinha condições de fazê-la, pois só tinha o contato das associações de moradores e sindicatos. No entanto, percebe-se que faltou o apoio de outras áreas para que a divulgação tivesse um alcance maior. Não houve recursos financeiros para divulgação em mídias tradicionais, como rádio e TV. Também faltaram articulação e comunicação interna. Por exemplo, foram confeccionados cartazes para serem afixados nos ônibus do transporte público, mas ficaram prontos após a participação eletrônica ter sido finalizada.

A fase de proposição (Figura 12) teve início em 23 de fevereiro e durou até 03 de abril de 2015. Nesta fase, a população poderia acessar a plataforma e compartilhar as suas sugestões.

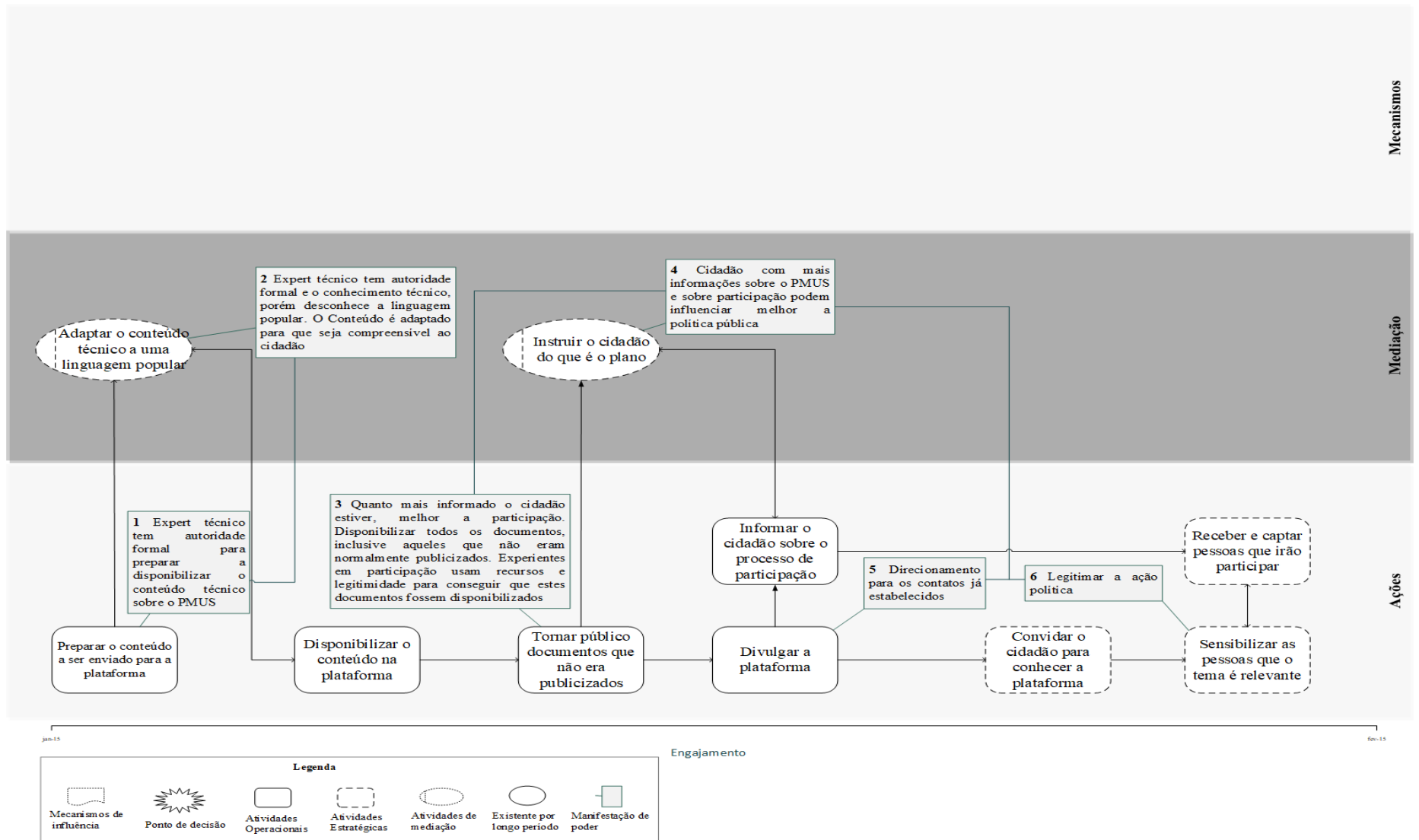


Figura 11 – Reconstrução da fase de Engajamento

Fonte: Elaborado pela autora

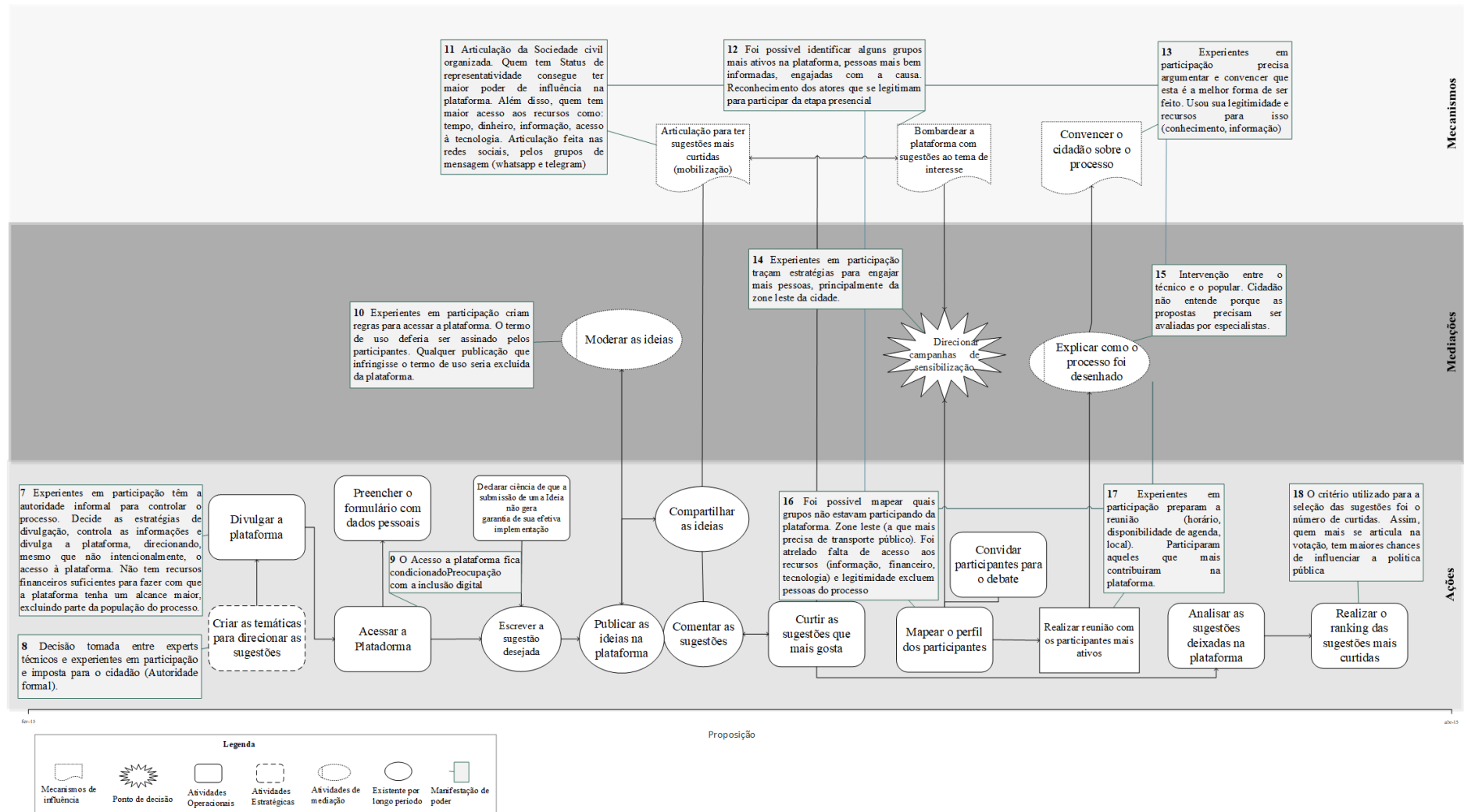


Figura 12 – Reconstrução da fase de Proposição

Fonte: Elaborado pela autora

Foi decidido pelo Lab.Rio e pela SMTR que as contribuições seriam em quatro temáticas: deslocamento a pé, transporte não motorizado, transporte coletivo e transporte motorizado. O cidadão poderia sugerir propostas, comentar as propostas já colocadas na plataforma, criando um ambiente de diálogo e debate. Poderia, também, curtir a ideia que mais gostasse. O *like* foi criado para nortear a seleção das propostas na fase seguinte de curadoria, ou seja, seriam priorizadas as propostas que fossem mais curtidas pela população.

A plataforma permitia o livre debate e interação entre os participantes: *“A plataforma permitia a abertura para debates e pra defesa até da sua tese.”* (Participante ativo\_ERJ12). Isto significa que muitas pessoas poderiam postar a sua sugestão, vincular esta sugestão às propostas já deixadas na plataforma, discutir e incluir informações relevantes. Durante a interação entre os participantes não houve nenhuma mediação por parte do governo. O cidadão poderia sugerir propostas e discutir livremente, sem nenhuma restrição. Ele podia resumir as propostas já enviadas à plataforma, debater com os outros participantes e criar novas sugestões, em um processo colaborativo:

*“As pessoas se sentem donas daquilo, proprietárias daquilo. As pessoas passam a querer que aquilo dê certo [...] Agora, ter lá aquele trecho de comentários, que você pode responder, que você pode debater, que você pode complementar, incluir uma ideia, tirar uma ideia. Eu acho que essa é a grande construção democrática do negócio.”* (Participante ativo\_ERJ12)

Neste período também foram observados a formação de lideranças informais nos debates. Participantes ativos que fomentavam a discussão e formavam opinião. Na plataforma havia um ranking dos participantes mais ativos, divulgando a sua contribuição. O exemplo abaixo representa o primeiro colocado neste ranking:

Perfil

**Bio** Trabalhei nos Projetos Baixada Viva e Nova baixada de urbanismo, mas considero o Rio de Janeiro um caso de polícia pela disparidade de atenção entre as zonas da cidade. Somente quem é conivente ou não conhece a cidade, não é capaz de ver.

**Habilidades e expertise**

**RANKING DE REPUTAÇÃO**

RANKING	PONTOS
1	12492

IDEIAS	VOTOS
💡 29	👍 17
COMENTÁRIOS	SEGUIDORES
💬 230	👤 15

Fonte: Desafio Ágora Rio

Estes atores foram reconhecidos e chamados para uma reunião presencial. A intensão era receber um *feedback* para melhorar o processo. Nesta reunião, a maior discussão foi em torno da existência da etapa de curadoria. Foi necessário explicar e convencer o cidadão sobre esta fase e que os especialistas seriam pessoas qualificadas para executá-la.

Também foi possível observar o alcance da plataforma. Foi realizado um levantamento das regiões que estavam participando e assim se criaram estratégias para direcionar campanhas de sensibilização para estas áreas. A zona leste da cidade, que é a mais carente em modalidade urbana, quase não participou do Desafio. Percebeu-se que grupos mais articulados, como ativistas, foram os mais engajados. São estes os que mais participam. O resultado final desta fase foram 460 propostas postadas na plataforma. As propostas foram analisadas e ranqueadas, conforme o número de “likes”, e enviadas para os curadores, responsáveis pela próxima fase do Desafio Ágora Rio.

A fase de curadoria iniciou-se em 04 de abril de 2015 e durou 30 dias (Figura 13). Nesta fase, os curadores se juntaram para selecionar, dentre as 460 propostas elencadas pelos cidadãos, as 20 que seriam levadas à votação. A seleção dos curadores também foi realizada pelo Lab.Rio. A equipe hesitou em convidar pessoas com cargo político, como secretários. Neste sentido, o convite foi enviado para técnicos das secretarias relacionadas ao tema e para especialistas da sociedade civil, como representantes dos arquitetos e representantes de organizações da sociedade civil. Os participantes ativos da plataforma foram excluídos desta etapa da participação, o que gerou frustração entre eles. Para alguns participantes, ao selecionar os convidados para participar da curadoria, interesses particulares estavam sendo protegidos.

Para realizar esta fase, os dados da plataforma foram formatados para ser enviados aos curadores. As propostas foram colocadas em uma planilha Excel, os comentários foram excluídos e a linguagem foi adaptada, deixando apenas a essência da sugestão e o seu significado. Com os dados formatados, a equipe enviou a planilha a cada curador, para que pudessem analisar as propostas e escolher aquelas mais adequadas.

O Lab.Rio criou critérios a serem utilizados pelos curadores na seleção individual. Eles deveriam considerar o quanto a proposta aumentaria a autonomia de acesso aos diversos territórios da cidade, garantindo a igualdade; o quanto incentivava a integração intermodal; o quanto permitia a mitigação dos custos sociais e ambientais; e o quanto a ideia permitia reduzir o tempo de deslocamento. Desta forma, o Lab.Rio condicionava a escolha dos curadores, na tentativa de que houvesse coerência nas escolhas e se limitasse o juízo de valor de cada curador.

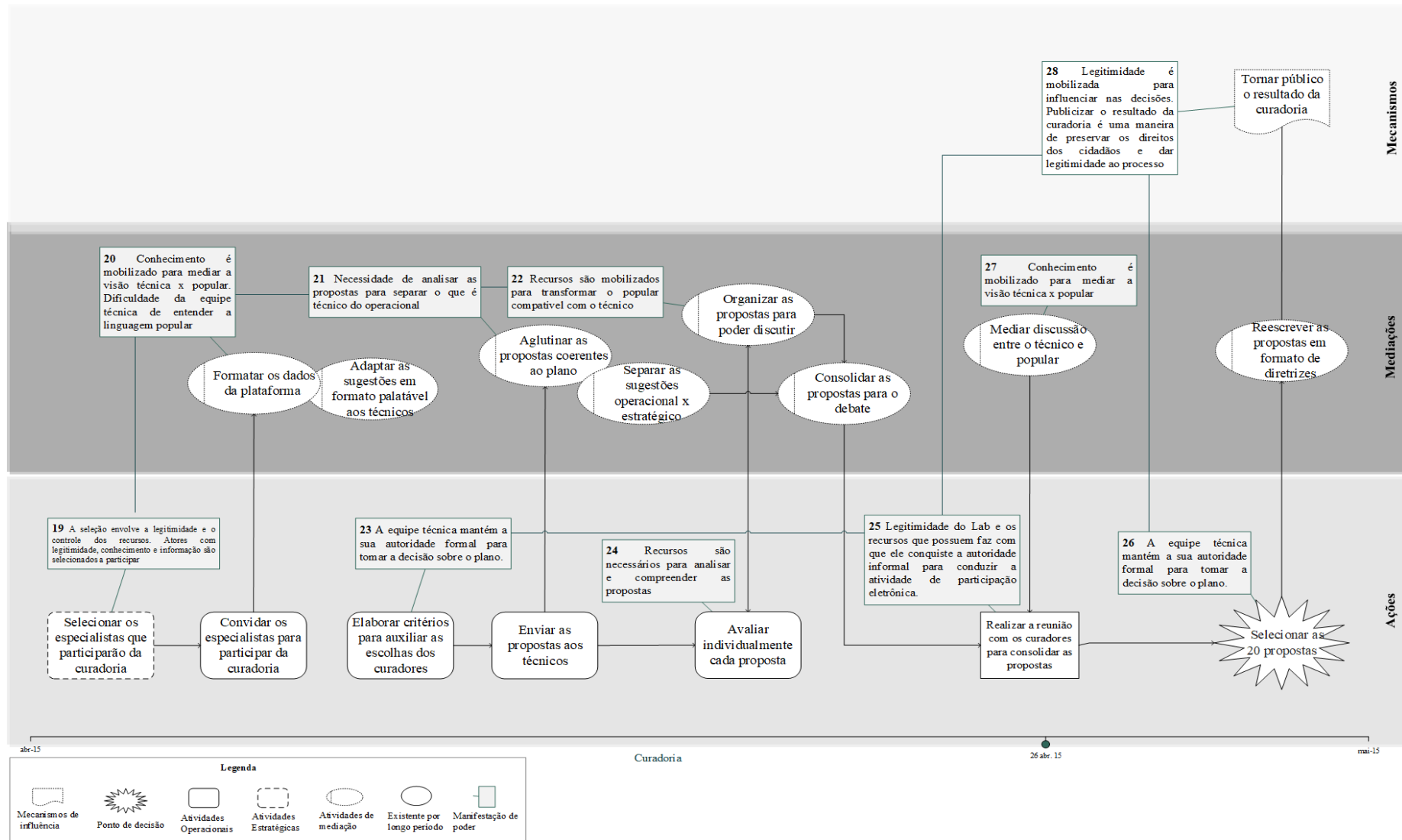


Figura 13 – Reconstrução da fase de Curadoria

Fonte: Elaborado pela autora

A consolidação e debate foi realizada em uma reunião mediada pelo Lab.Rio. Nesta reunião, os curadores apresentaram as suas escolhas e chegaram a um consenso sobre as 20 propostas que iriam avançar para a fase de votação. As propostas selecionadas foram reescritas, em formato de diretrizes, para se adequar à linguagem do plano. Foi comentado pelos técnicos que muitas sugestões eram de cunho operacional (por exemplo, consertar uma calçada), o que dificultou a análise.

As 20 propostas selecionadas na reunião foram descritas em um relatório, que relaciona cada uma delas às sugestões deixadas na plataforma. Este relatório está disponível na plataforma no intuito de tornar público o resultado da curadoria, garantindo a legitimidade do processo. O resultado da etapa de curadoria gerou frustração entre os participantes. Para eles, as propostas sugeridas não foram totalmente incluídas no plano:

*“Quando você lê o que está na plataforma e o que está no plano não bate [...] Pra mim não restou nada do meu espírito ali. Coloquei corpo e alma ali e o meu espírito foi exterminado e meu corpo não acompanha mais”* (Participante ativo\_ERJ12)

A etapa de votação teve início em 4 de maio e foi finalizada em 26 de julho de 2015. Nesta fase, foram divulgadas as 20 propostas resultantes da fase da curadoria, abertas para votação. As propostas foram publicadas no site e a votação foi aberta ao público. O resultado desta fase foi o envio das 10 propostas mais votadas ao PMUS.

Apesar da frustração, foi possível perceber a articulação das pessoas para votar nas suas propostas favoritas. A contabilização dos votos foi feita automaticamente na plataforma e podia ser acompanhada em tempo real, o que gerava certa disputa entre os participantes.

As 10 propostas mais votadas foram enviadas para uma análise de viabilidade técnica, pelos técnicos do PMUS, para serem incluídas no plano. Foi elaborado um relatório sobre a participação para divulgar o resultado da votação. Esta etapa caracteriza a avaliação, que aconteceu no período de 27 de julho a 16 de agosto de 2015. Além disso, já estava acordado no planejamento da plataforma que nesta última etapa do Desafio Ágora, o prefeito do Rio, Eduardo Paes, iria comentar as 10 propostas, em uma conferência ao vivo pela internet. Assim foi feito, no dia 25 de agosto a conferência foi ao ar. Em um formato de debate, o prefeito foi questionado sobre as 10 propostas. A conferência foi coordenada pelo Lab.Rio. A figura 14 apresenta a reconstrução das fases de votação e avaliação.

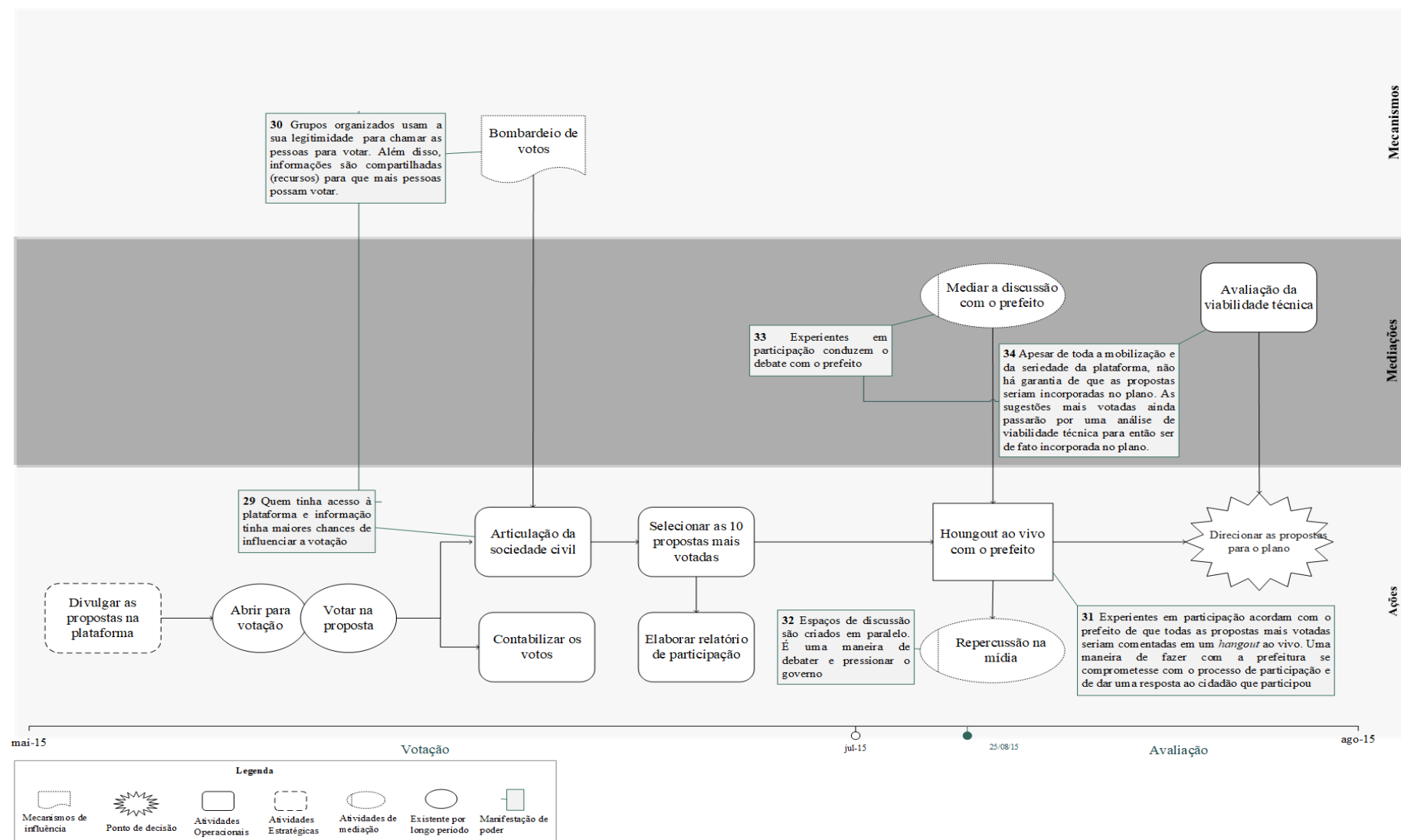


Figura 14 – Reconstrução das fases Votação e Avaliação

Fonte: Elaborado pela autora



O objetivo do *hangout* não era de caráter inclusivo, de veto ou aprovação das propostas e, sim, comentá-las e esclarecer as possibilidades de serem colocadas no planejamento urbano da cidade. Na prática, o prefeito discursou sobre o que já estava sendo feito e as promessas referentes a cada diretriz selecionada. Quando questionado sobre alguma questão polêmica, como novas linhas de metrô ou ciclovias, o discurso era de defesa, colocando o posicionamento da prefeitura perante o problema.

Para chegar às 10 propostas, foram analisadas as sugestões dos cidadãos, ranqueadas as propostas mais comentadas, curtidas e realizadas reuniões com uma equipe técnica para avaliar a viabilidade de serem incorporadas ao plano. O Desafio Ágora Rio repercutiu na sociedade civil organizada (nos *blogs* e nos *sites*). Criaram-se espaços de discussão que vão além da plataforma, porém a partir da plataforma.

#### **4.3.3 Plataforma Mapeando**

O Mapeando (<http://www.labrio.cc/mapeando>) é uma plataforma de código aberto idealizada e desenvolvida pelo Lab.Rio. Nesta plataforma, o cidadão pode indicar de forma georreferenciada suas demandas por rotas, ciclovias, pontos de ônibus, ou seja, suas demandas por mobilidade e acessibilidade. Por meio do Mapeando a população estava diretamente envolvida no processo decisório, colaborando com a elaboração do PMUS. A figura 15 apresenta a *homepage* da plataforma.



Figura 15 – Página inicial da plataforma Mapeando  
Fonte: Mapeando

O Lab.Rio definiu as regras de funcionamento da plataforma, assim como seu desenvolvimento. O Mapeando foi lançado em maio de 2015 e as pessoas podiam usar a plataforma como mapa para traçar pontos e rotas desejados para a cidade. A reconstrução da participação eletrônica nesta plataforma está ilustrada na figura 16.

A plataforma Mapeando passou por dois estágios. No primeiro, era possível localizar pontos sobre o mapa da cidade, identificando terminais de ônibus, estação de bicicletas, temporizadores de semáforo, etc. Gerou-se uma grande demanda, que a equipe técnica não conseguiu tratar. Desta forma, a plataforma passou por uma reformulação, adaptando-se à necessidade dos técnicos. No segundo estágio, era possível traçar no mapa apenas rotas e itinerários novos, com a *tag* PMUS.

A partir das demandas desenhadas na plataforma, foi possível visualizar o engajamento de alguns grupos. Os pedidos por bicicleta, em uma região com maior renda na cidade, predominaram. Em contrapartida, uma região menos favorecida do Rio de Janeiro, que usa a bicicleta como modal importante para ir e vir do trabalho, não esteve presente na plataforma. O trecho abaixo ilustra a questão:

*“Os ativistas inundam a ferramenta. Os ativistas são organizados em rede. Então, as minorias também organizadas elas se sobressaem nesse processo”.* (Expert técnico\_ERJ01)

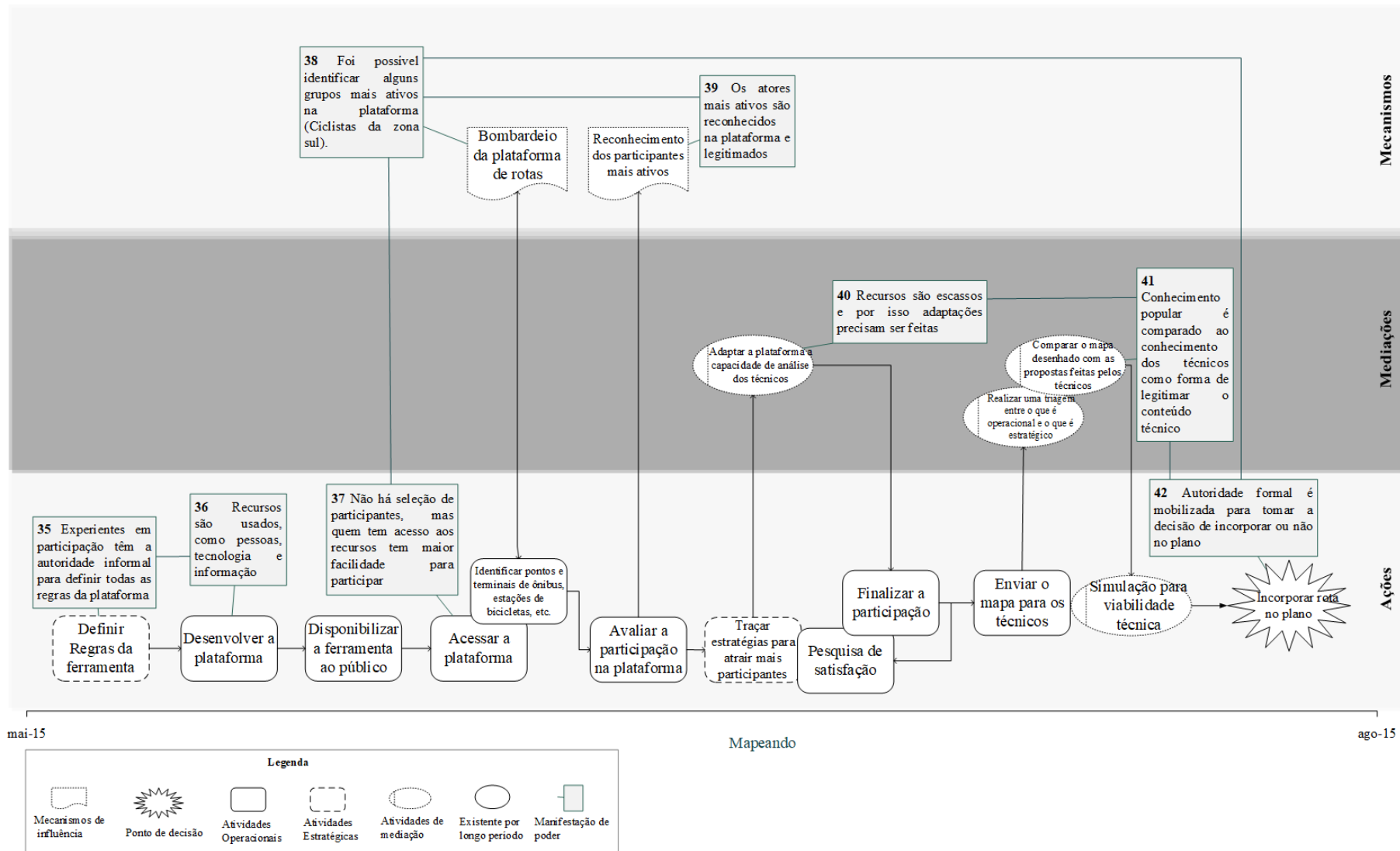


Figura 16 – Reconstrução da Plataforma Mapeando

Fonte: Elaborada pela Autora

A participação foi finalizada em maio de 2015. Houve mais de 1.200 intervenções na plataforma, que passaram por uma triagem, separando-se o operacional do que foi considerado estratégico e poderia ser incluído no plano. Destas, 59% foram referentes ao transporte não motorizado (pedido de novas ciclovias e de locais para locação de bike); 17% foram referentes à mobilidade a pé; 16% ao transporte coletivo e 11% ao transporte individual motorizado (dados Lab.Rio, 2015). O mapa desenhado na plataforma foi enviado à SMTR. O objetivo era incorporar ao plano as demandas indicadas na plataforma, o que de fato aconteceu em sua grande maioria. As demandas representadas no mapa foram comparadas com os desenhos dos técnicos para novas rotas viáveis para a cidade. A maioria das rotas foi semelhante (Figura 17).



Figura 17 – Comparativo entre a rede desenhada no Mapeando (esquerda) e a rede de transporte PMUS  
Fonte: Silva *et al.* (2015)

Uma rota teve destaque. A sugestão dada por um cidadão não estava no *holdmap* dos técnicos e foi incorporada ao PMUS. A rota desejada foi submetida a uma simulação, que atestou a sua viabilidade técnica. A sugestão chamou a atenção dos experts técnicos, mostrando a importância de colaborar com a sociedade:

*“Quando a gente foi comparar uma com a outra deu a maioria igual e tinha uma que saiu que foi a que chamou atenção da gente que era transformar uma via expressa pedagiada no corredor de transporte público de alta capacidade [...] isso não estava na nossa relatoria, nenhum técnico enxergava isso e saiu [...] ficou todo mundo com aquela cara de né caramba, isso é obvio. Como é que a gente não botou esse negócio lá?”* (Expert técnico\_ERJ02):

Foi realizada uma enquete sobre a satisfação do usuário com a plataforma Mapeando. No geral, a plataforma recebeu uma pontuação média de 6.93 (em uma escala de 0 a 10), em termos de design e usabilidade. Porém apenas 9% responderam acreditar que as demandas

seriam avaliadas e incorporadas de imediato no plano. A maioria dos participantes (58%) acredita que as demandas ficarão apenas para consulta da população em geral ou dos técnicos da prefeitura. Outros 30% dos participantes acreditam que as propostas seriam consolidadas e repassadas aos órgãos responsáveis. A população participa, mas parece não acreditar que a sua contribuição poderá ser incorporada à política pública.

Uma questão apontada foi o acesso à tecnologia. A plataforma Mapeando exige certos recursos para ser acessada. Apesar de a plataforma ser *userfriendly* (considerada fácil de usar, amigável para o usuário), muitos não podem acessá-la, pois ainda não têm computadores ou acesso à Internet. Um dos entrevistados ressaltou essa preocupação:

*“O Mapeando não é tão fácil de você acessar do celular. Você tem que acessar de um computador. A gente tem que tomar cuidado aonde tem mais linha de transporte sugeridas para lá, onde pessoas mais têm problemas, está saindo Minha Casa Minha Vida e essa ferramenta não atinge”* (Expert técnico\_ERJ04)

#### **4.3.4 Plataforma PlanoDiretor**

A plataforma PlanoDiretor (<http://www.curitiba.pr.gov.br/planodiretor>) é um portal hospedado no domínio da prefeitura de Curitiba, criado para ser o elo de ligação digital entre o cidadão e a equipe responsável pela elaboração do Plano Diretor. O portal do PlanoDiretor é um canal único na *Internet*, direcionado a qualquer cidadão que deseje receber informações e contribuir eletronicamente para a elaboração da revisão do PlanoDiretor. A figura 18 ilustra a página inicial (*homepage do website*) do portal.

O portal foi colocado em operação em março de 2014 e encontrava-se em funcionamento até o dia em que esta pesquisa foi finalizada. O *site* foi idealizado e desenvolvido pelo IPPUC. Não houve recursos financeiros adicionais, nem o apoio da Secretaria de Informação e Tecnologia (SIT). Uma negociação para desenvolver uma plataforma de participação chegou a ser iniciada, porém não houve continuidade. De acordo com uns, não havia tempo hábil para desenvolver uma nova plataforma. De acordo com outros, não houve predisposição e vontade política para que acontecesse.

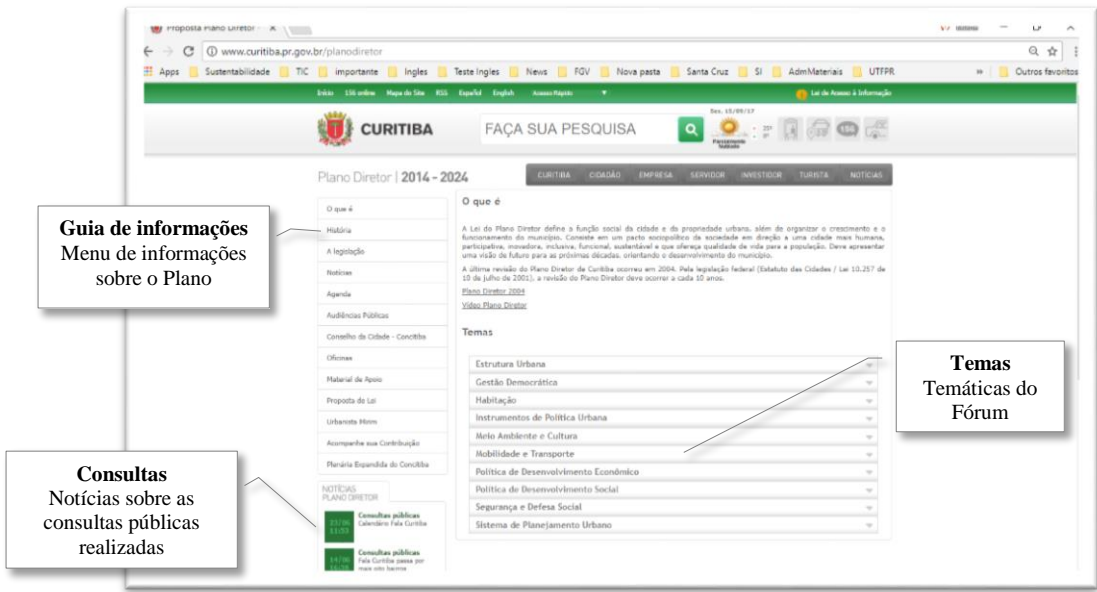


Figura 18 – Página Inicial do portal PlanoDiretor  
Fonte: Extraído da homepage da Prefeitura de Curitiba

O *site* foi hospedado no domínio da prefeitura, pois este era conhecido pela população. As redes sociais não foram usadas, pois o IPPUC reconheceu que não tinha tempo nem equipe suficiente para acompanhar a velocidade de resposta que as redes sociais exigem. O IPPUC chegou a receber algumas críticas de que estavam contaminando a página da prefeitura no Facebook. O quadro 12 resume os eventos críticos que se sucederam ao longo do tempo.

Plataforma PlanoDiretor						
		Portal PlanoDiretor		Fórum		
Eventos Críticos →	Decisões sobre o design da plataforma	Documentos são colocados à disposição da população na plataforma	Cidadão é instruído sobre o plano diretor	Cidadãos são convidados a participar no Fórum	Extenso número de postagem no fórum de mobilidade	Fórum é fechado e decisões sobre o que será incorporado no plano são tomadas
				Desafio 1: Alcance da plataforma	Desafio 2: Respostas dada aos participantes	
		Mar/2014		Abr/2014 a Set/2014		Set/2014

Quadro 12 – Eventos críticos da participação na plataforma PlanoDiretor  
Fonte: Elaborada pela Autora

A participação eletrônica para a elaboração do plano Diretor de Curitiba foi realizada de duas formas: a) pelo portal informativo; b) pelo fórum. Um dos objetivos da plataforma era

informar a população sobre a elaboração do Plano Diretor e mantê-la atualizada sobre as etapas do processo. Outro objetivo era receber sugestões da população, por meio de um fórum, para análise e inclusão no plano. Desta forma, a participação eletrônica foi informativa e consultiva ao cidadão, conforme pode ser visto na figura 19.

Em nome da prefeitura, o IPPUC (responsável pela elaboração do plano) disponibilizou no site os documentos referentes ao plano para consulta pela população. O site permitiu criar espaços de informação.

O Fórum foi aberto em 12 de abril e fechado em 12 de setembro de 2014. De todas as temáticas do plano diretor, mobilidade urbana foi a que recebeu o maior número de contribuições, 316. A dinâmica adotada pelo IPPUC foi a de respostas imediatas. O cidadão acessava a plataforma, realizava um cadastro, escolhia um tema e declarava a sua sugestão. Na sequência, um expert técnico respondia ao cidadão. Os diversos temas foram criados para facilitar o encaminhamento aos grupos de trabalho responsáveis pela moderação das discussões no fórum.

Uma análise técnica era realizada para cada sugestão, verificando sua aderência ao plano diretor. O operacional era imediatamente encaminhado para os órgãos da prefeitura responsáveis, o considerado estratégico era encaminhado aos experts técnicos que elaboravam o plano. As sugestões recebiam uma resposta no fórum, como forma de tornar transparente o processo de participação.

*“Todas [sugestões] eram respondidas, mas em alguns dos casos a resposta era não é pertinente ao plano diretor, seu caso será encaminhado para outra instância”.* (Representante sociedade civil\_ECTA06)

A comunicação no fórum era vertical. Não havia opção para discussão e interação entre os participantes. A consulta poderia ser feita, mas não havia espaço para diálogo. O moderador tinha controle do processo. O cidadão que participou recebia uma resposta, muitas vezes parecendo ser padronizada: *“tem a devolutiva, mas as devolutivas são muito padronizadas. Assim: agradecemos a sua contribuição, será levado em consideração”* (Executivo público\_ECTA04)

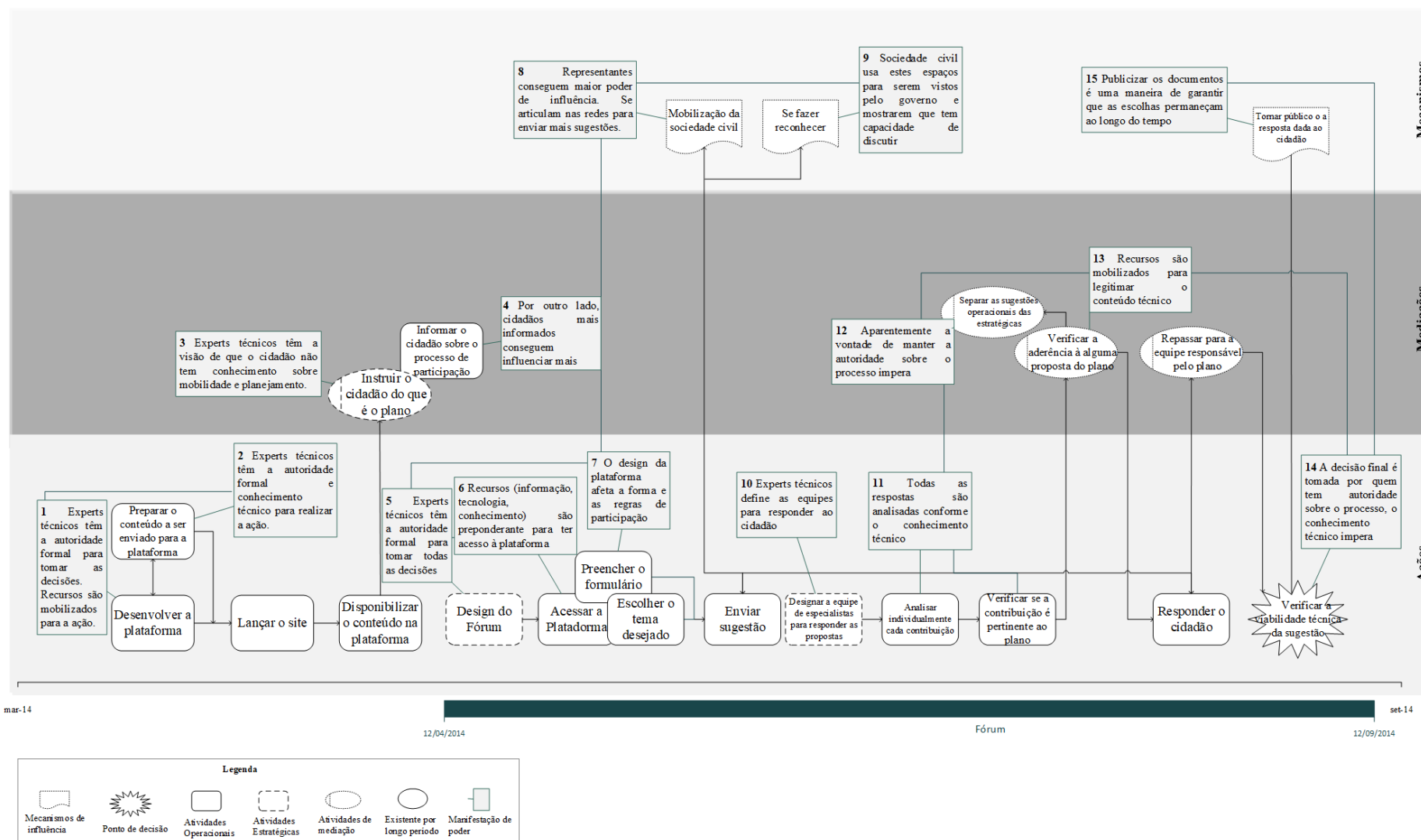


Figura 19 – Reconstrução da participação eletrônica no Plano Diretor de Curitiba  
 Fonte: Elaborada pela Autora



Ao final do processo, um relatório foi publicado, apresentando os resultados da participação. A publicização dos documentos e da participação é um meio para legitimar a política pública e fazer com que as escolhas sejam consideradas ao longo prazo.

#### 4.4 PRÁTICAS DA E-PARTICIPAÇÃO PARA INFLUÊNCIA NA POLÍTICA PÚBLICA

A análise processual dos casos permitiu o desenho de um modelo que apresenta a interação dos atores na plataforma. Um conjunto de ações e interações é realizado para potencializar o resultado da participação e influência na tomada de decisão pública. Estas ações estão agrupadas em quatro categorias: 1) design da plataforma; 2) interação entre os participantes; 3) mediações; e 4) mecanismos de influência. Os casos foram explorados conforme essas categorias:

1) *design da plataforma*: a ação é decidir o desenho da plataforma de participação. Esta categoria engloba a definição de quem é responsável pelo processo de participação, o tipo de ferramenta que será ofertada e o que ela oferecerá, a seleção dos participantes e a decisão sobre o conteúdo que será disponibilizado. Tem-se como proposição que o interesse dos atores se reflete nas escolhas de design da plataforma. A posição de autoridade e a posse de recursos específicos influenciam a tomada de decisão e a mobilização de *resourcing* que irá direcionar a interação entre os participantes.

2) *interação entre os participantes*: uma vez escolhida, a plataforma oferece uma configuração a ser executada que por sua vez intervém na interação entre os participantes. O acesso à plataforma é moldado conforme a posse dos recursos e a criação de novos recursos na prática.

3) *mediações*: a interação na plataforma sofre influência de diferentes moderadores. Esta categoria engloba os papéis: a) de educador que instrui o cidadão; b) de tradutor que adapta a linguagem técnica à linguagem acessível à população; c) de curador responsável por analisar o conteúdo criado pelos participantes e adequá-lo às necessidades técnicas; e d) de facilitador que intervém entre o saber técnico e saber coletivo.

4) *mecanismos de influência*: a interação reflete-se em diferentes mecanismos de influência sobre o resultado da participação na política pública. Estes mecanismos são diferentes para a sociedade civil e para o governo. Por exemplo, enquanto a sociedade civil se mobiliza para ser reconhecida e influenciar na política, o governo tenta publicizar os resultados da participação para legitimar a tomada de decisão.

Uma vez conhecidos os atores envolvidos e as plataformas de participação adotadas em cada caso, é possível entender as relações e interações que acontecem entre eles durante a

participação na plataforma e como estas interações podem influenciar a elaboração dos planos. A partir das interações entre estes atores, novos recursos são criados. Esta interação será apresentada a seguir.

#### 4.4.1 Práticas na plataforma PlanMob

A figura 20 apresenta o resultado da análise processual da participação eletrônica na elaboração do PlanMob/SP 2015. As práticas serão a seguir descritas:

**1) Design da plataforma.** A primeira ação compreende as atividades de definir a equipe de coordenação, definir as características da participação, definir o conteúdo a ser disponibilizado na plataforma e selecionar os participantes. Juntas, estas práticas ajudam a entender como a plataforma é desenhada e como este design afeta o resultado da participação.

A maneira como as ações são realizadas envolve poder. A primeira ação para o design da plataforma é a *definição da equipe de coordenação*. Experts técnicos detêm poder para conduzir o processo de elaboração do plano, incluindo a participação. A autoridade formal e o controle dos recursos definem o modelo de trabalho e são os experts técnicos que tomam as decisões sobre o processo de participação eletrônica. Os recursos são escassos (tempo, orçamento, apoio de tecnologia) e não recebem apoio de outros órgãos do governo para desenvolver a plataforma.

A autoridade formal é mobilizada para controlar o processo, decidir as estratégias de divulgação, controlar as informações e direcionar o acesso à plataforma (recursos críticos), ou seja, para *definir as características da participação*. A escolha foi pela disponibilização de conteúdo no site e a realização de uma *survey* online:

*“Foi feito uma, uma pesquisa de opinião, foi montado um questionário online, em que as pessoas poderiam acessar e responder uma série de perguntas que foram elaboradas pelo pessoal da própria secretaria”* (Expert técnico\_ESP01)

Conhecimento são mobilizados para confeccionar e disponibilizar o conteúdo do plano e da participação no site. A decisão de quais documentos serão disponibilizados é de quem tem a autoridade formal no processo.

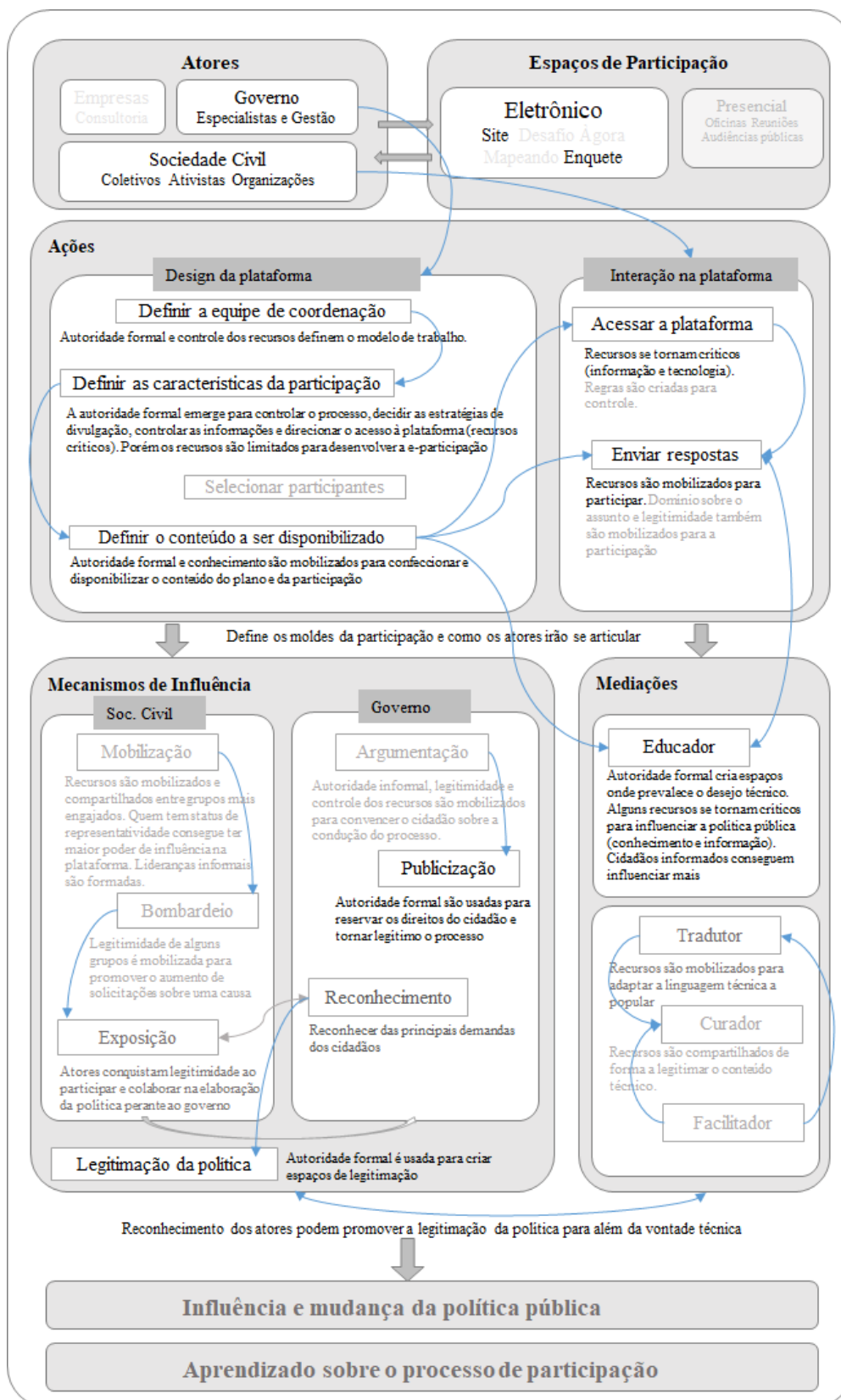


Figura 20 – Análise processual PlanMob/SP 2015

Fonte: Elaborada pela Autora

Manifestação de poder: O governo tem autoridade formal para definir as regras e diretrizes para a elaboração do plano, incluindo a participação. Desta forma, a tomada de decisão foi feita pelos burocratas, que possuem conhecimento técnico, porém sem experiência em participação eletrônica. Recursos são mobilizados para desenhar e desenvolver uma plataforma que legitime as escolhas técnicas.

2) **Interação na plataforma.** O interesse dos atores ao escolher o design da plataforma irá nortear o tipo de interação resultante. O *acesso à plataforma* é condicionado por quem teve acesso à informação e quem tem acesso à tecnologia. O resultado da participação é bastante expressivo (aproximadamente 7.600 participantes), porém o design da plataforma não permite o debate, apenas a consulta. Desta forma, não há interação. A comunicação é vertical e não há diálogo com os participantes.

Manifestação de poder: Expert técnico detém a autoridade e não cria um ambiente propício para debate. Assim, a interação não acontece. Quem tem acesso aos recursos, como informação, tempo e acesso à internet participa eletronicamente, mas a comunicação é estritamente vertical.

3) **Mediações.** Como não há interação na plataforma, apenas o papel de *educador* emerge. A plataforma não permite o debate, qualquer manifestação diferente de leitura e respostas ao questionário proposto. O Expert técnico tinha a autoridade formal para controlar os recursos e instruir o cidadão. Usando o papel de *educador*, o governo instrui as pessoas sobre questões voltadas à política.

Manifestação de poder: A autoridade formal e a posse dos recursos mais uma vez se sobressai para decidir que tipo de informação será compartilhada, no sentido de instruir o cidadão.

4) **Mecanismos de influência.** Como não há interação, não são percebidos mecanismos de influência da sociedade civil, apenas do governo. Experts técnicos sabem o que é melhor para a cidade e realizam a participação no formato presencial. Por meio da enquete eles adicionam informações relevantes ao processo de elaboração do plano. O resultado desta *publicização*, em formato de texto, é incorporado aos demais documentos resultantes da participação presencial, para *legitimar* a política pública: “*tinha essa preocupação com a divulgação daquilo que estava sendo feito com a publicização*” (Expert técnico\_ESP01).

Manifestação de poder: Mobilizam recursos discursivos para tornar legítimo o processo, transformando o resultado da enquete em relatório público. Experts técnicos sabem o que é melhor para a cidade, pois contam com a sociedade civil, por meio da participação presencial. Por meio da enquete eletrônica, eles adicionam informações relevantes que já sabiam (confirmação), legitimando a política.

**5) Resultados:** As práticas resultam na legitimação da política. Este resultado acontece porque não há interação na plataforma. O modelo de *survey*, apesar de ter uma expressiva participação, não permite identificar propostas que possam ser incorporadas no plano. Mas ele dá pistas que evidenciam o que os experts técnicos estão planejando para a mobilidade da cidade.

*“Como enquete, não tem, vamos dizer assim, uma amostra estatística, é mais um levantamento de opiniões [...] não tem uma inovação que se possa dizer que aquela demanda saia daquela consulta, que aquela ideia tenha sido incorporada no plano por causa da consulta.”* (Expert técnico\_ESP01)

*“Tivemos cerca de 7.500 respostas nessa enquete, que deram sinal de algumas, não tem validade estatística, mas pudemos tirar algumas pistas. Por exemplo: as pessoas não usam muito as ciclovias – usariam, se tivesse perto de casa; muitas pessoas acham que a prefeitura tinha que ser responsável pela construção, manutenção das calçadas; que precisava cuidar, principalmente, das calçadas em torno dos equipamentos públicos.”* (Expert técnico\_ESP05)

Manifestação de poder: o design da plataforma limita o relacionamento entre o governo e o cidadão, não dando margem para criação de novos recursos na prática. Desta forma, os interesses do governo se sobressaem e não há influência na política pública, por meio da plataforma de participação. O interesse pode ser priorizar a participação presencial e não enfatizar a participação eletrônica.

A definição do design da plataforma é centralizada e busca defender os interesses individuais do governo, que tem autoridade formal para elaborar a política e mantém esta autoridade até o fim do processo. Este também controla os recursos financeiros, humanos e tecnológicos sobre a definição da plataforma. Esta autoridade é mantida ao longo do tempo para toda a tomada de decisão.

A centralização das decisões, na definição dos atores, contribui diretamente para o resultado alcançado. A participação apenas de experts técnicos compromete a captação de

recursos necessários para o desenvolvimento de plataformas mais interativas. Não há recursos humanos capacitados para desenvolver esta função, mas há recursos potenciais que poderiam ter sido colocados em uso, como a contribuição de equipes especializadas em tecnologia e equipes especializadas em participação. Estes recursos, porém, não foram colocados em prática. Desequilíbrios internos e institucionais impedem que isso aconteça.

Não é possível identificar a influência direta na política pública. Ao se deparar com o design de plataformas de participação, que não permitem a interação entre os diferentes atores, é possível prever que os interesses do governo prevalecerão, a não ser que outros mecanismos sejam criados para fortalecer o relacionamento entre as partes, como a criação de grupos colaborativos de trabalho que favorecem a participação presencial.

A participação eletrônica em São Paulo não apresentou influência na política pública, porém o texto final foi realizado em conjunto com a sociedade civil, por meio da participação presencial. A estratégia de participação foi focada no presencial, principalmente a partir da instituição do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte. Desta forma, foi criado um canal de comunicação direta com a sociedade civil organizada, principalmente nas temáticas mobilidade a pé e ciclomobilidade. Neste aspecto, a elaboração do PlanMob/SP 2015 foi colaborativa. A sociedade civil ocupou espaço fundamental para elaborar as propostas, que foram incorporadas na totalidade no texto final do plano. Com o canal presencial já estabelecido, o potencial do canal eletrônico não foi explorado. Como o foco desta tese é no processo eletrônico, não trago aqui a reflexão sobre a participação presencial, mas não posso negligenciar o quanto ela foi importante para a elaboração do PlanMob/2015 SP. A análise presencial pode ser vista no Apêndice III.

#### 4.4.2 Práticas na plataforma Desafio Ágora Rio e Mapeando

A figura 21 apresenta o resultado da análise processual da participação eletrônica na elaboração do PMUS.

**1) Design da plataforma.** A primeira ação para o design da plataforma é a *definição da equipe de coordenação*. Experts técnicos têm o poder para conduzir o processo de elaboração do plano, incluindo a participação. No entanto, reconhecem que não possuem experiência para tal:

*“A participação social dá muito trabalho, eu posso te dizer assim, quem faz planejamento não tem experiência de participação social, você não estuda isso na faculdade, você não estuda isso no mestrado, entendeu? Você aprende.”* (Expert técnico\_ERJ03)

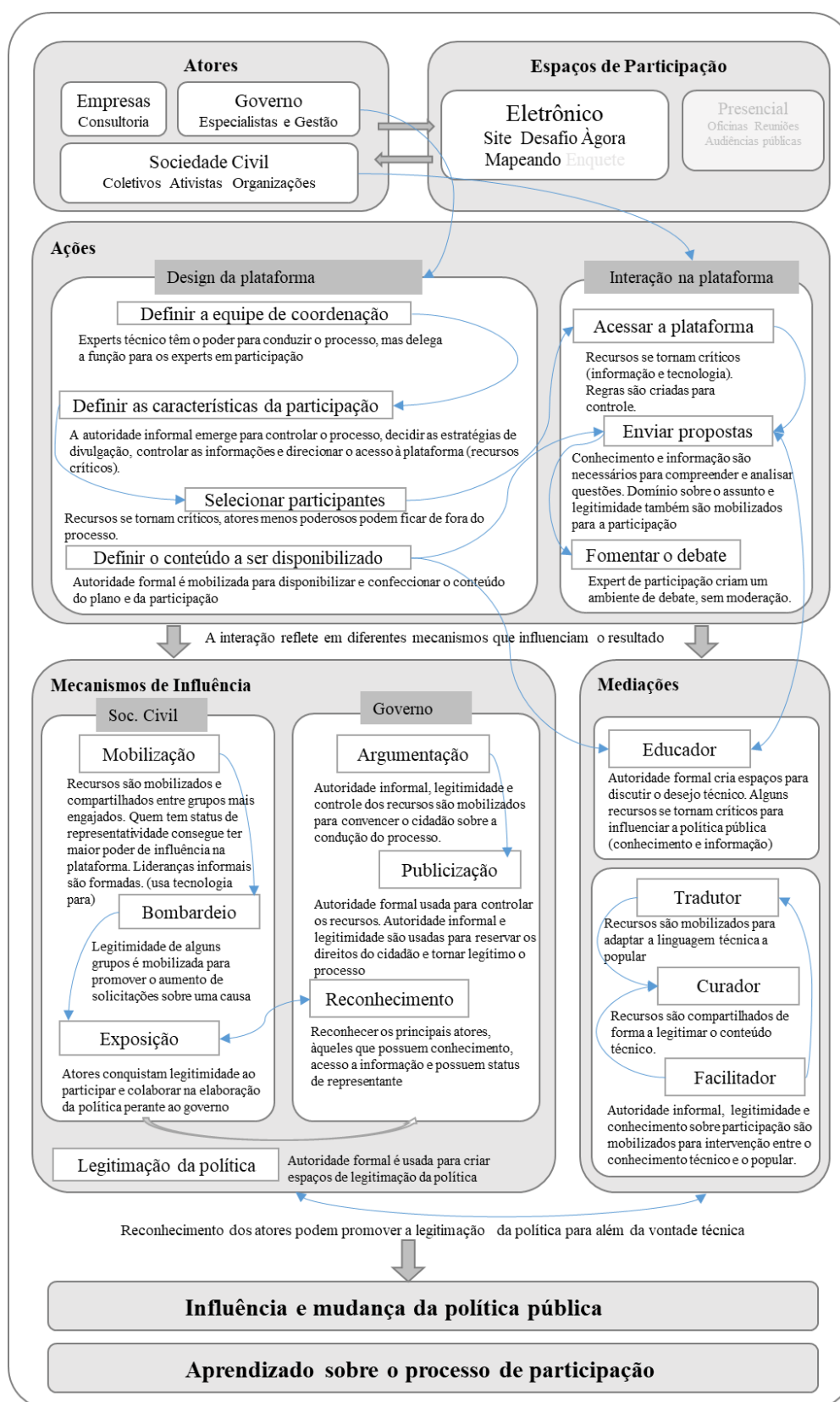


Figura 21 – Análise processual PMUS

Fonte: Elaborada pela Autora

Há interesse que haja participação. Há um discurso político por parte do governo que reflete a necessidade da participação. Como os experts técnicos reconhecem a sua deficiência, repassaram aos experientes em participação a responsabilidade por conduzir as ações referentes a eParticipação.

Os experientes em participação possuem recursos que são determinantes para o desenvolvimento da ação e da existência da participação eletrônica, como conhecimento em TI. São pessoas jovens, ligadas diretamente ao Gabinete do Prefeito, o que lhes atribui certa autonomia para conduzir o processo participativo no formato eletrônico:

*“O laboratório partiu de um grupo de pessoas jovens dentro do gabinete da Casa Civil que, vamos dizer assim, estudou as formas de participação com a TI. Quer dizer, saiu fora daquele trabalho tradicional de participação que existia antigamente”* (Expert técnico\_ERJ03)

Estes especialistas em participação possuem acesso ao prefeito, experiências anteriores, informação e credibilidade para *decidir as características do processo de participação*. Foram eles que decidiram as estratégias de divulgação, o controle às informações e direcionaram o acesso à plataforma. Esta legitimidade, por estar diretamente ligada ao gabinete do prefeito e aos recursos que possui, como conhecimento em participação, processos participativos e expertise de experiências anteriores de eParticipação, faz com que estes atores conquistem autoridade para conduzir a atividade de participação eletrônica. Esta posição também os favorece quando é preciso conseguir os recursos necessários para fazer a participação eletrônica (por exemplo, equipe técnica, desenvolvedor, tecnologia, informações):

*“Era literalmente a gente e não teve que aprovar com ninguém. [...] o processo em si, das cinco fases, do tempo de duração, tudo isso foi a gente que desenvolveu. [...] a gente de fato tinha autonomia.”* (Experiente em participação\_ERJ10)

O *design* da plataforma não permite a *seleção dos participantes*. O discurso é de alcançar o maior número de pessoas, buscando o máximo de participantes. A estratégia usada para isso foi a divulgação da plataforma por *mailing* de e-mail e redes sociais. Isso acontece para convidar o maior número de pessoas: *“aí você vai aprendendo que se você não faz a divulgação do site ninguém sabe que o site existe”*. (Expert técnico\_ERJ01)

Assumindo um papel de convocador, o experiente em participação distribui o chamamento do site para a sua rede de contatos: *“Para atingir mais e mais gente [...] tinha que*



*ser uma coisa meio qualitativamente*” (Experiente em participação\_ERJ10). Mas ao divulgar a plataforma para determinados grupos, mesmo que não intencionalmente, o formato da participação acaba sendo direcionado. Atores que não tiveram acesso à informação ficaram fora do processo. Por outro lado, grupos específicos com objetivos bem definidos, como ativistas, estudantes e coletivos, acabam dominando a interação na plataforma.

Outra característica da plataforma, que acaba refletindo o interesse de quem coordena o processo, é a *escolha do conteúdo a ser disponibilizado no site*. Experientes em participação e experts técnicos trabalharam em conjunto para disponibilizar o maior número de documentos para informar a população. Em um ambiente em que a transparência é importante para aumentar a confiança no governo, o controle de informação acaba sendo crucial para determinar como será a participação. A colaboração entre os especialistas proporcionou a escolha pela divulgação de documentos relativos à elaboração do PMUS:

*“Até documentos que antes não eram públicos e que eram públicos, mas não era publicizados, não eram documentos que estavam só nas mãos da prefeitura”* (Experiente em participação\_ERJ10).

*Manifestação de poder:* O governo tem a autoridade formal para definir as regras e diretrizes para a elaboração do plano, incluindo participação. No entanto, reconhece que seu conhecimento é estritamente técnico e delega aos experientes em participação a responsabilidade pela definição de as características da participação eletrônica. Desta forma, a tomada de decisão foi compartilhada entre burocratas e experientes em participação. Uma vez com a autoridade para coordenar a participação eletrônica, experientes em participação se munem de estratégias para garantir que a participação seja legítima e que possa influenciar a política. Para isso, criam um design de amarrações que norteia o funcionamento da plataforma. Recursos são mobilizados para desenhar e desenvolver uma plataforma que seja propícia ao debate e que garanta a inserção deste debate na política pública.

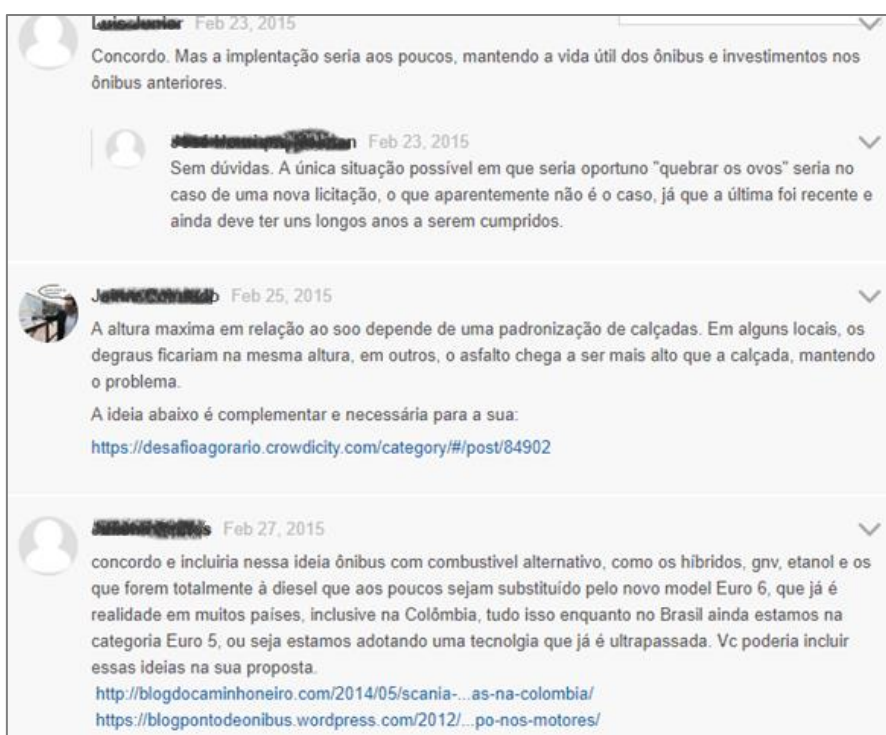
**2) Interação na plataforma.** O interesse dos atores ao escolher o design da plataforma irá nortear o tipo de interação resultante. O *acesso à plataforma* é condicionado por quem teve acesso à informação e quem tem acesso à tecnologia. Apesar de a tecnologia proporcionar um alcance maior da plataforma, o cidadão que não tem acesso a estes recursos, não participa:

*“Hoje todo mundo compra um computador aí em 40 vezes sem juros, mas enfim, mas mesmo assim tem uma parcela grande que não tem acesso e desconhecem que essas coisas existem, esses projetos tão lá dentro, ali à disposição. ”* (Expert técnico\_ERJ02).

A plataforma oferece uma configuração material a ser executada que fomenta o debate. Porém o ambiente proporciona espaço para que mais pessoas participem. *O envio de proposta* era aberto a qualquer cidadão, sem qualquer restrição. Apenas algumas regras foram estabelecidas, como cadastro e assinatura de um termo de compromisso com a ética nas publicações.

Com o espaço livre de moderação, os participantes se sentiam donos da plataforma. Havia espaço para debate e defesa das propostas enviadas. Desta forma, eles incluíam novas sugestões e discutiam as existentes em um ambiente colaborativo, conforme argumenta o entrevistado: *“você pode responder, que você pode debater, que você pode complementar, incluir uma ideia, tirar uma ideia. Eu acho que essa é a grande construção democrática”* (Participante ativo\_ERJ12)

Como exemplo desta interação, apresento o trecho extraído da plataforma Desafio Ágora Rio. Na ocasião os participantes discutiam uma proposta de padronização dos ônibus que circulam pela cidade. É possível ver que os participantes debatem e complementam a ideia inicial.



Fonte: extraído do Desafio Ágora Rio – Mobilidade Urbana, proposta enviada em 23 fevereiro de 2015: <https://desafioagorario.crowdicity.com/post/84237>

A partir desta interação, foi possível perceber a formação de lideranças com maior influência, fomentando e interferindo no debate. Estas lideranças da sociedade civil apresentam domínio sobre o assunto, conquistam legitimidade para falar em nome do grupo e são reconhecidas como pessoas influentes que podem colaborar na elaboração da política. Estes participantes ativos passaram a atuar como moderadores da plataforma. Havia participantes anônimos, mas estes eram ignorados. *“Você via quem estava ali para construir e quem estava ali para ser ignorado.”* (Participante ativo\_ERJ12). Ambas as práticas de acesso à plataforma e envio das propostas implicam na construção de novos recursos que irão ser mobilizados nos mecanismos de influência

*“Tinham um nicho de usuários que era altamente especializado e que tinha bastante conhecimento e às vezes não eram nem não necessariamente pessoas que trabalhavam com isso, mas eram pessoas amadoras, mas que são apaixonadas pela questão da mobilidade”* (Experiente em participação\_ERJ10).

*Manifestação de poder:* Experientes em participação imprimem seu poder pela legitimidade dos resultados e sua *expertise*. Expert técnico imprime poder por sua autoridade formal. Já a sociedade civil imprime poder incorporando discussão, gerando conhecimento coletivo, se expondo ao governo. A imbricação entre a interação e a mediação na participação eletrônica permite que novos recursos sejam criados. Recursos emergem da prática, como o compartilhamento de informações. O fomento das discussões, os diferentes pontos de vista e *expertises* da sociedade civil, culminam em colaboração e na geração de conhecimento coletivo. Por outro lado, experientes em participação mobilizam recursos para tornar legítimo o processo, transformando o resultado da construção coletiva em texto. Há também a captação de recursos para a participação, reconhecendo atores importantes e o estreitamento das relações com a sociedade civil. Estes recursos mobilizados pelos diferentes atores levam à tentativa de influenciar a política pública e o aprendizado sobre o processo de participação.

**3) Mediações.** A interação na plataforma sofre influência de diferentes mediadores: educador, tradutor, curador e facilitador. A plataforma permite e amplo debate e não tem um moderador que controle a participação. Há um espaço de interação entre os atores da sociedade civil, no qual os participantes colocam suas propostas e informações, discutem e colaboram entre si

A informação que seria divulgada era uma decisão compartilhada entre o expert técnico e o experiente em participação. Usando o papel de *educador*, o governo instrui as pessoas sobre

questões voltadas ao PMUS. Este papel é importante para a construção da política e fomento do debate. (Participante ativo\_ERJ10): *“é importante ter este tipo de informação mais técnica também para as pessoas que quiserem fazer uso dela”*.

O papel de *tradutor* assume a responsabilidade de conectar o discurso técnico ao discurso coletivo. Para informar o cidadão, o conteúdo técnico passou por uma adaptação. Por exemplo, o conteúdo disponível no *site* passou por uma revisão linguística para adaptar o conteúdo técnico a um conteúdo acessível ao entendimento do cidadão.

*“Eu acho até que foi uma jornalista na época que foi destacada da nossa assessoria de imprensa para poder traduzir essas coisas que a gente estava falando para os textos que iriam para o site”*. (Expert técnico\_ERJ01):

O *curador* analisa as propostas e sugestões criadas no debate e seleciona aquelas que seriam incorporadas no plano. São experts da sociedade civil e do governo, com status de representatividade, que juntos compartilham conhecimento e experiências para decidir sobre a formulação de política pública, a partir das sugestões deixadas na plataforma. Este papel é desaprovado pelos participantes, pois, para eles, a vontade do governo prevalece acima da participação. Nenhum participante pode exercer este papel, nem mesmo as lideranças que surgiram da interação. O sentimento de frustração emerge:

*“O ruim é como você mantém um ambiente colaborativo, mantém os questionamentos técnicos e ao mesmo tempo consegue lidar com o aspecto político para que não deturpe o projeto original. [...] Se você monta essa curadoria, você tem esses pequenos desvios, que são grandes desvios, digamos assim. Não é desvio de dinheiro, mas desvio de interesses, digamos assim.”* (Participante ativo\_ERJ12).

O *facilitador* tem legitimidade e conhecimento sobre participação e auxilia na intervenção entre o conhecimento técnico e o coletivo. Por exemplo, ele promove reuniões para discutir participação com os técnicos especialistas, compartilha informação e prepara o material resultante da participação no formato que os técnicos possam entender.

*Manifestação de poder*: Um espaço é construído para compartilhar recursos (informação, tempo, conhecimento). Tem-se como proposição que o cidadão mais bem informado será capaz de contribuir com a política pública. O governo tem a autoridade formal para controlar os

recursos e instruir o cidadão. Ao perceber que não consegue dialogar com as pessoas, o apoio linguístico emerge para assegurar o *interplay* entre o saber técnico e o coletivo. Apesar de todo o debate e discussão, o dominante, que possui autoridade formal, controla o processo ao decidir como o resultado da interação será utilizado, apesar da frustração de quem participou.

**4) Mecanismos de influência.** A interação reflete-se em diferentes mecanismos que influenciam o resultado. Estes mecanismos são diferentes para a sociedade civil e para o governo.

A sociedade civil utiliza mecanismos na tentativa de influenciar a política. O primeiro mecanismo identificado é a *mobilização*. Estes grupos se mobilizam fora da plataforma (mas usando as TIC para se comunicar, por meio de aplicativos de mensagens (Whatsapp e Telegram), redes sociais (Facebook) e plataformas na nuvem (Google Docs e Dropbox).

Este mecanismo consome recursos que são mobilizados na prática, como o compartilhamento de informações. O fomento das discussões, os diferentes pontos de vista e *expertises* da sociedade civil, culminam em colaboração e na geração de conhecimento coletivo. Por exemplo, juntam propostas semelhantes, discutem pontos e contrapontos. Algumas lideranças informais começam a surgir por meio das interações na plataforma:

*“Aí a gente tentava usar o nosso conhecimento em engenharia e tentava articular com a galera”* (Participante ativo\_ERJ11).

*“Tem grupos que você vê um cara, um ou dois garotos lá, mas eles têm o site, começam a movimentar em relação ao tema”* (Expert técnico\_ERJ03).

Os cidadãos que possuem acesso a recursos como tempo, orçamento, informação e à tecnologia são mais engajados na plataforma. Por exemplo, os ciclistas (Ciclistas da zona sul) tiveram um papel de bastante influência, reivindicando e fazendo propostas relacionadas a ciclomobilidade. Como foi observado: (Expert técnico\_ERJ01): *“os ciclistas inundam qualquer ferramenta digital. Todo mundo vai nas bicicletas”*.

Uma vez mobilizados pela causa, os participantes começam a *bombardear* a plataforma de propostas e *likes*. Por meio da articulação dos grupos, as pessoas são convidadas a discutir, curtir e votar nas propostas desejadas e assim influenciar o resultado final. (Entrevistado RJ01): *“os ativistas eles inundam a ferramenta”*. Este mecanismo é utilizado na tentativa de atingir

um grande número de pessoas para gerar uma reação positiva. Quanto mais propostas, *likes* e interação, mais a ação pode gerar influência:

*“A galera votou bastante lá. Acho que teve bastante voto de pessoa que ninguém conhecia também, mas a gente também conseguiu mobilizar família, amigos do pessoal do coletivo.”* (Participante ativo\_ERJ11).

Por meio da mobilização e do bombardeio, lideranças informais da sociedade civil passam a ter *exposição* e, por este motivo, são reconhecidas para colaborar na elaboração da política. Estas lideranças são ativas e apresentam conhecimento e propriedade para fazer propostas e, com isso, conquistam legitimidade para colaborar na elaboração das políticas. O relato de um dos entrevistados exemplifica esta exposição:

*“O maior legado para o nosso coletivo foi o melhor diálogo com a prefeitura [...] A gente conseguiu um contato com a prefeitura. [...] agora o \_\_\_\_\_ e a \_\_\_\_\_ me conhecem.”* (Participante ativo\_ERJ11).

Por outro lado, o governo cria mecanismos para estreitar o relacionamento com o cidadão. Os experientes em participação usam a sua autoridade para a *argumentação* e assim convencer o cidadão de que o processo desenhado por eles para a participação eletrônica foi o melhor possível. Porém, não fazem questão de controlar os recursos compartilhados na plataforma, não intervindo no debate, deixando a população livre para sugerir o que desejar.

Experientes em participação mobilizam recursos para tornar legítimo o processo. Este mecanismo de *publicização* é mobilizado para garantir que a participação seja utilizada na elaboração do plano. A publicização destes textos na *Internet* reforça o processo de participação:

*“Existe um resultado político efetivo que é existe hoje no Rio de Janeiro na internet com documento com 10 propostas de mobilidade urbana que passaram por que vieram da população, que passaram por um crivo técnico e depois passaram por um segundo o crivo da população votando nelas, elas estão listadas em ordem de prioridade de um a dez, inclusive nesse documento existe uma sessão aonde você tem um comentário que o prefeito, que autoridade política máxima do Rio de Janeiro, fez sobre cada uma delas e você tem essas propostas que você pode usar como um documento oficial, elaborado pela prefeitura que*

*consolida quais são as 10 ideias mais importantes sobre mobilidade urbana a partir dos olhos da população carioca que participou deste processo.” (Experiente em participação\_ERJ10).*

Há também a captação de recursos para a participação, pelo *reconhecimento* dos atores importantes e o estreitamento das relações com a sociedade civil. Este reconhecimento dos atores faz com que a colaboração transcenda a plataforma e se concretize no meio físico. Apesar do esforço para participação e do discurso de colaboração, os interesses governamentais ficam acima daqueles manifestados pelos cidadãos. A autoridade formal do governo se sobressai e cria espaços para *legitimação da política*. A tentativa é válida, mas o resultado final reflete os interesses do governo.

*Manifestação de poder:* O governo possui autoridade e é dominante no processo. Mas há mecanismos que fazem com que a sociedade civil consiga interferir no resultado e colabore na elaboração da política pública. Porém algumas ações não geraram o recurso de confiança para a sociedade civil, pelo contrário, geraram frustração. As informações e as discussões não foram totalmente incorporadas no plano, prevalecendo o desejo técnico. Lideranças informais da sociedade civil são reconhecidas e captadas para colaborar na elaboração da política. A interação, o debate entre os atores e a frustração pelo resultado criaram recursos que, mobilizados, permitem o aprendizado. Parte da influência se deu pela colaboração e reconhecimento dos atores.

**Resultados:** As práticas resultam na influência na política pública e no aprendizado sobre processo de participação eletrônica. O trecho abaixo foi extraído do documento Relatório final Desafio Ágora Rio: Mobilidade Urbana. Ele exemplifica o trabalho realizado (Documento DR15), ilustra como a participação eletrônica foi utilizada para influenciar o texto final do PMUS. No relatório, foi apresentado o resultado da etapa de curadoria, na qual as sugestões dos cidadãos foram consolidadas em diretrizes a serem incorporadas no Plano de Mobilidade:

## Melhorar a frota de ônibus em circulação

Votos: 1173

### Resumo:

Determinar medidas de melhoria da frota de ônibus em circulação na cidade através da fiscalização e inclusão de novas exigências.

### Descrição:

Este projeto tem como objetivo aumentar o conforto e a qualidade do serviço nos veículos da frota de ônibus em circulação na cidade.

Consiste na determinação de algumas ações como:

- Aumentar a fiscalização dos requisitos já vigentes, como ar condicionado e GPS;
- Definir novos requisitos para determinadas linhas, como internet wifi, rack para bicicletas, espaço para malas, etc;
- Definir padrão de tipos de veículos respectivo a cada linha de acordo com características específicas de cada.

Este projeto foi desenvolvido a partir de ideias dos seguintes usuários e usuárias durante a fase de proposição:

1. <https://desafioagorario.crowdicity.com/post/84237>, José Henrique Melman
2. <https://desafioagorario.crowdicity.com/post/99914>, Laís Vellasco
3. <https://desafioagorario.crowdicity.com/post/86334>, B. Z.
4. <https://desafioagorario.crowdicity.com/post/102350>, Pedro Rivera
5. <https://desafioagorario.crowdicity.com/post/85121>, Victor Mey
6. <https://desafioagorario.crowdicity.com/post/99094>, Alexandra Lichtenberg
7. <https://desafioagorario.crowdicity.com/post/101372>, Mariana Fleury
8. <https://desafioagorario.crowdicity.com/post/84523>, Matheus Masseron Sell
9. <https://desafioagorario.crowdicity.com/post/101813>, Erika Araujo
10. <https://desafioagorario.crowdicity.com/post/85099>, João Rodrigo Peterli
11. <https://desafioagorario.crowdicity.com/post/87462>, Simone Unanue
12. <https://desafioagorario.crowdicity.com/post/84741>, B.Z.(2)
13. <https://desafioagorario.crowdicity.com/post/102549>, Solange Carvalho

Fonte: extraído do Relatório final do Desafio Ágora Rio (documento DRJ15)

O aprendizado acontece em função da colaboração entre experts técnicos e experientes em participação para conduzir a participação eletrônica e da interação com os participantes na plataforma. No início do processo havia a necessidade de realizar a participação, porém os experts técnicos não tinham experiência para tal. Com a aproximação e a troca de conhecimentos com os experientes em participação, ao longo do tempo, houve o reconhecimento que, durante a jornada, se aprendeu sobre como realizar a participação, nos formatos presencial e eletrônico.



*Manifestação de poder:* No início do processo de participação eletrônica, a autoridade formal é mobilizada para controlar os recursos (tecnológicos, financeiros e humanos) para desenhar a política. Mas o reconhecimento da existência de recursos potenciais, como experiência de outros atores em participação, faz com que a trajetória seja alterada ao longo do tempo. Estes recursos são colocados na prática.

A autoridade para tomar as decisões sobre a participação eletrônica é delegada para os atores que possuem experiência neste tipo de participação. O design da plataforma é realizado pelo governo, porém a responsabilidade é compartilhada entre os especialistas técnicos e os experientes em participação.

Este tipo de design permite a interação entre os participantes na plataforma, sem a moderação por parte do governo. Esta interação faz com que novos recursos sejam distribuídos. Os interesses, que antes eram individuais, começam a se transformar em interesses coletivos. Cada ator deseja defender seus interesses individuais no início da participação na plataforma, mas ao longo do tempo, com a interação, esses interesses tornam-se coletivos. Fruto da interação na prática, novos recursos são criados, como conhecimento e identidade coletiva.

As pessoas passam a se mobilizar como grupo. Lideranças informais surgem na plataforma e são empoderadas. Elas conquistam a legitimidade para falar em nome dos participantes. Este poder dado a elas gera mecanismos de influência.

Os resultados encontrados são fruto da interação entre os atores que gera colaboração entre governo e cidadão. Porém decisões importantes que não são compartilhadas com o cidadão e a autoridade formal prevalecem na redação da política pública. Isso gera frustração nos participantes, pois os interesses de grupos dominantes são protegidos. Apesar desta frustração, o aprendizado e o reconhecimento das lideranças informais são um importante legado da participação na plataforma.

#### **4.4.3 Práticas na plataforma PlanoDiretor**

A figura 22 apresenta o resultado da análise processual da participação eletrônica na elaboração do PlanoDiretor.

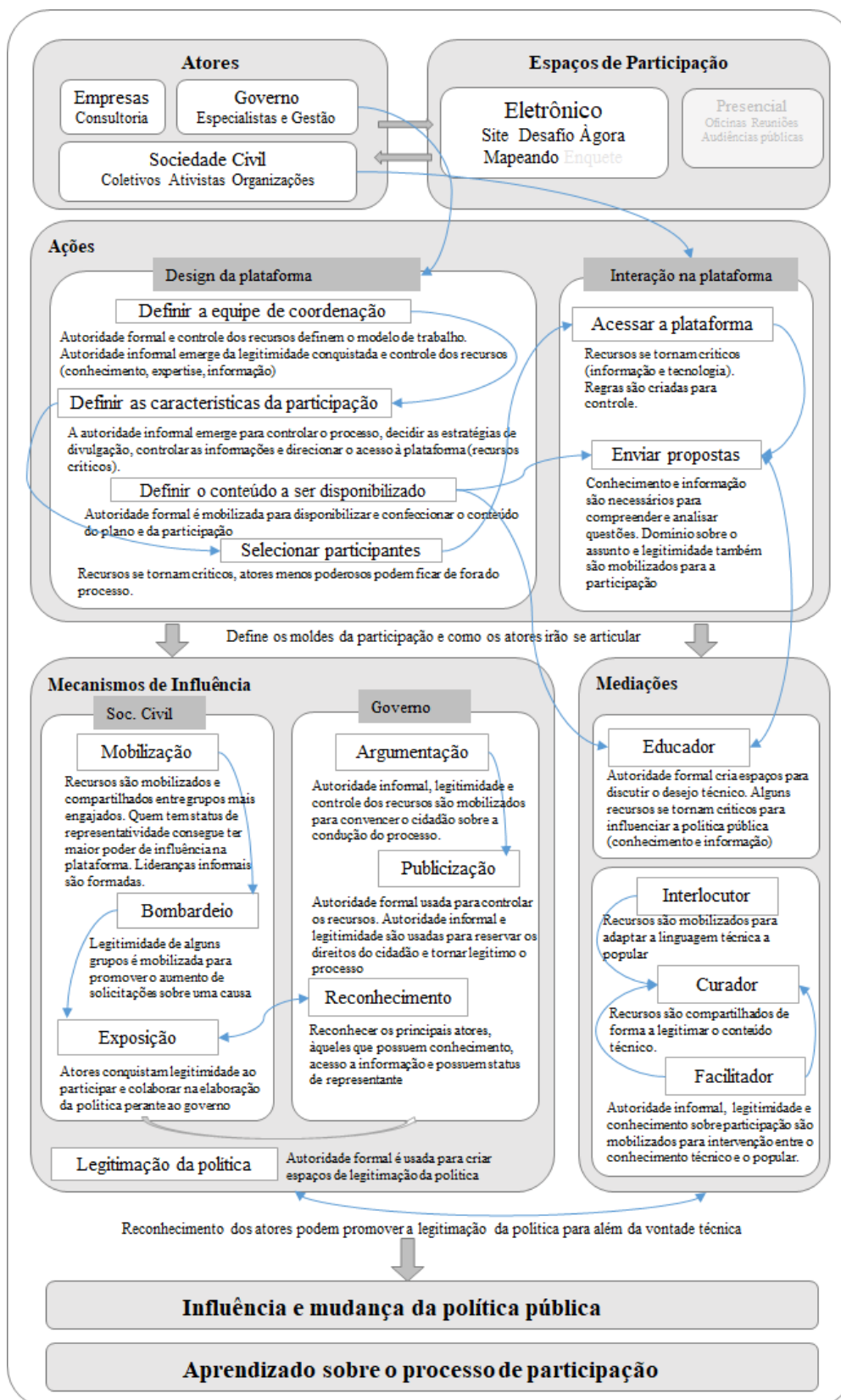


Figura 22 – Análise processual PlanoDiretor

Fonte: Elaborada pela Autora

**1) Design da plataforma.** A maneira com que as ações são realizadas envolve poder. A primeira ação para o design da plataforma é a *definição da equipe de coordenação*. Foi

conferido aos experts técnicos o poder para coordenação e gestão do processo de elaboração do plano, por força de Lei (nº 2660/165 e 11.266/2004). Estes experts idealizaram a metodologia e os procedimentos para elaboração do plano, incluindo a participação. A autoridade formal e o controle dos recursos definem o modelo de trabalho e são os experts técnicos que tomam as decisões sobre o processo de participação eletrônica: *“a plataforma foi desenvolvida exclusivamente pelo pessoal daqui, exclusivamente com recursos próprios”* (Executivo público\_ECTA09).

Autoridade formal é usada para controlar o processo, decidir as estratégias de divulgação, controlar as informações e direcionar o acesso à plataforma (recursos críticos), ou seja, para *definir as características da participação*. Não houve apoio da equipe de tecnologia da prefeitura. Houve uma negociação sem sucesso entre os experts em tecnologia e os experts técnicos. O site é hospedado no domínio da prefeitura, pois este já é reconhecido pela população. Para as decisões importantes sobre a ferramenta prevalece a vontade de quem tem autoridade formal sobre o processo:

*“a gente podia ter processos participativos mais efetivos, estruturados com as regras todas definidas, conhecidas, e realmente estimulando a participação do cidadão. Mas isso não prosperou.”* (Executivo público\_ECTA04).

A escolha pelo fórum estruturado permitiu que o cidadão fizesse a sua contribuição/sugestão e a prefeitura o respondesse adequadamente. Ou seja, esta escolha favorecia o controle sobre o processo.

Além do fórum, informações relevantes sobre o plano eram publicizadas no *site*. Conhecimento técnico foi mobilizado para confeccionar e *disponibilizar o conteúdo* do plano e da participação. A decisão sobre quais documentos seriam disponibilizados era de quem tinha a autoridade formal pelo processo.

*Manifestação de poder:* O governo tem a autoridade formal para definir as regras e diretrizes para a elaboração do plano, incluindo a participação. Desta forma, a tomada de decisão é feita pelos burocratas, que possuem conhecimento técnico e acreditam possuir experiência em participação. Recursos são mobilizados para desenhar e desenvolver uma plataforma que legitime as decisões técnicas. Emerge o autoritarismo na tomada de decisão sobre como os recursos serão utilizados.

2) **Interação na plataforma.** O interesse dos atores ao escolher o *design* da plataforma norteia a interação que acontece na plataforma. O *acesso à plataforma* é condicionado por quem tem acesso à informação e à tecnologia. Conhecimento e informação são utilizados para *participar digitalmente*.

A ferramenta e o design escolhidos pelo expert técnico não permitem interação entre os participantes, que se limitam a fazer quantas sugestões desejassem e ler as sugestões e respostas deixadas na plataforma. O expert técnico modera a participação, em um processo de respostas às contribuições, conforme exemplo de uma participação extraída do fórum:

*Cod 1066: **contribuição:** Criação de Binários e novas ligações viárias. **Resposta:** Agradecemos sua contribuição e informamos que a Revisão do Plano Diretor contempla a definição de novos eixos estruturantes viários, integrados ao uso do solo e sistema de transporte, que somados aos eixos existentes, irão compor o suporte físico da circulação da cidade.*

E nesses termos se sucedem grande parte dos posts deixados no fórum. Esta constatação está refletida nas falas dos entrevistados: “*eram respostas padronizadas, respostas repetidas, respostas defensivas, respostas do tipo: essa informação não é aqui, vai procurar em outro lugar. Muita reclamação não só no canal online, mas tipo, a população veio pedir para tapar buracos no Plano Diretor.*” (Participante ativo\_ECTA11a). A interação acontece apenas entre governo e cidadão, mas não há debate ou diálogo entre eles. Também não há oportunidade de interação entre os participantes.

É possível perceber a presença de alguns participantes mais ativos e também de algumas entidades representativas, como sindicatos e organizações da sociedade civil. Estes ocupam o espaço para fazer o maior número de sugestões e serem reconhecidos. Participante ativo\_ECTA11a: “*a gente estava tentando na época explorar todos os canais possíveis.*”

*Manifestação de poder:* Os experts técnicos possuem a autoridade formal para conduzir o processo e responder o cidadão. Eles acreditam que conhecem o que é melhor para a cidade e a participação confirma e valida o planejamento. O dominante tem maior controle do processo e exercita poder na resposta que é dada aos participantes no fórum.

**3) Mediação.** Como a interação na plataforma é unidirecional, os papéis de educador e curador se destacam. A plataforma não permite debate e interação entre os participantes, apenas interação entre o cidadão e o técnico que o respondeu.

No papel de *educador*, o governo instrui as pessoas sobre questões voltadas à política. O expert técnico tinha a autoridade formal para controlar os recursos e instruir o cidadão. O governo vê a necessidade de apresentar à população os conceitos sobre plano estratégico porque acredita que muitos cidadãos o desconhecem e estão preocupados apenas com questões do seu dia a dia. Tece-se a visão de que há necessidade de conhecimento e experiência em mobilidade para ter um discurso coerente com a formulação de política pública, conforme pode ser percebido na fala:

*“uma coisa que a gente percebeu neste processo, principalmente com relação ao uso deste canal na internet para que as pessoas sugerissem, é que a população em geral não tem conhecimento do que é um plano diretor. Teve desde pedido de tapa buracos, lombadas e semáforos.”* (Expert técnico\_ECTA02).

O papel de *curador* emerge para responder a cada cidadão e decidir sobre o que será considerado na política pública. Cada sugestão do cidadão passa por uma análise técnica e é imediatamente respondida por um técnico. O curador tinha a função de analisar a contribuição e responder o cidadão no site, tornando pública esta resposta, para dar transparência à participação.

*Manifestação de poder:* O governo tem a autoridade formal para instruir o cidadão e decidir sobre as propostas que serão incorporadas ao plano. Ele entende que é necessário educar o cidadão sobre o que consiste um plano diretor, pois a percepção é que o cidadão está mais preocupado com problemas operacionais.

**4) Mecanismos de influência.** Identifiquei um mecanismo da sociedade civil, o de *exposição*. Há presença quase contínua de alguns atores na plataforma, fazendo um maior número de contribuições. *“Era o canal de exposição”*. (Participante ativo\_ECTA11b), diz um entrevistado. Estes atores passam a ser *reconhecidos* pelo governo e são chamados para colaborar presencialmente.

Por parte do governo, este *reconhecimento* é a forma de identificar as demandas e os atores mais ativos. Além disso, a *publicização* dos resultados em formato de texto foi uma forma de legitimar o processo.

*Manifestação de poder:* A tentativa de influência na política se dá pelo reconhecimento dos atores. A decisão final sobre o plano cabe ao expert técnico. Ele tem a autoridade formal para decidir e usa esta autoridade para imprimir o seu desejo.

**Resultado.** As práticas resultam em influência moderada na política. Apesar do formato do fórum permitir que o cidadão colocasse sugestões para a política pública, há dificuldade de conseguir vincular uma proposta que tenha sido incorporada no texto final do Plano. (Executivo público\_ECTA04): “*Não tem nenhum mecanismo de medição do quanto daquilo que foi demandado efetivamente foi incorporado no Plano*”.

Segundo os experts técnicos, algumas propostas foram vinculadas ao texto final. Por exemplo, uma sugestão sobre transporte compartilhado virou diretriz para o PlanoDiretor. No entanto, o formato de respostas padronizadas e a falta de feedback prejudica o entendimento do real valor da participação eletrônica.

*Manifestação de poder:* A tentativa de influência na política existe a partir do reconhecimento dos atores mais ativos na plataforma. O design da plataforma permite a interação, mas com moderação por parte do governo. Desta forma, os interesses de quem tem autoridade formal ficam protegidos.

Apesar da interação entre governo e cidadão, não há interação entre os participantes. Isso limita a colaboração e limita a utilização dos recursos na prática. Em contrapartida, o espaço para a utilização dos recursos tecnológicos está criado e permite que lideranças informais utilizem este espaço como um novo canal para realizar suas contribuições e serem reconhecidos.

O *design* da plataforma é centralizado e as decisões estão concentradas nos experts técnicos. A autoridade formal é mobilizada para controlar os recursos e proteger os interesses dos atores dominantes. Há recursos potenciais que poderiam ter sido colocados na prática, como o auxílio de equipes especializadas em tecnologia, mas que não são mobilizados.

Com isso, o recurso tecnologia acaba sendo subutilizado e os menos poderosos não conseguem impor seus anseios por meio da participação digital. O design informativo e consultivo não permite que isso aconteça. Permite apenas a busca informações de forma

unidirecional. É possível perceber que apesar de haver engajamento por parte da população, o sentimento de descrédito e desconfiança neste tipo de plataforma é que prevalece.

Neste tipo de processo, é difícil identificar a influência direta da participação na plataforma na elaboração da política, porém percebe-se a ação de lideranças informais que são reconhecidas e passam a contribuir de forma presencial. Além disso, a moderação permite legitimar a política, uma vez que as contribuições são respondidas com justificativas ao atendimento ou não da vontade do cidadão.

#### 4.5 CROSS-CASE: ASPECTOS DE PODER

A partir das posições de autoridade, legitimidade e controle dos recursos, cada ator inicia o processo de eParticipação tentando defender seus interesses individuais. Apesar de algumas posições terem sido garantidas, algumas transformações ocorrem ao longo do tempo. Novos recursos são criados, posições de autoridade são alteradas e mecanismos de influência surgem com a interação entre governo e cidadão.

É importante entender os movimentos que aconteceram, os recursos que eram potenciais e foram colocados em uso (ou não) e como o poder se manifesta em cada interação. Foi possível identificar até este momento mudanças significativas na interação entre os atores em cada plataforma de participação e, em particular, como as decisões ao longo do tempo afetaram o resultado da participação eletrônica em cada plataforma.

Percebe-se que o exercício de poder é diferente em cada caso. Os resultados dependem da interação dos atores e da facilidade com que mobilizam os recursos e os (re)distribuem ao longo do tempo. É importante ressaltar que atores tendem a influenciar o resultado por meio da sua autoridade, legitimidade ou emprego de recursos de que outros dependem. Mas também, que um grupo ou indivíduo pode imprimir poder por meio do uso dos recursos na prática, o que ajuda a entender como atores podem explorar oportunidades para superar posições consideradas inicialmente pouco favorecidas (DELGADO, 2016).

##### 4.5.1 Recursos mobilizados pelos atores no processo de eParticipação

O processo de participação eletrônica consome muitos recursos. É necessário tempo, assistência técnica, informação, orçamento, etc. Conforme afirma um dos entrevistados: “Participação social também dá trabalho e gasta seu dinheiro” (Expert técnico\_ERJ06). A

internet pode ajudar a reduzir os custos da participação, porém outros recursos importantes podem emergir a partir da prática (FELDMAN; QUICK, 2009).

A partir da análise dos dados, concluí que os recursos são elementos importantes no processo de eParticipação. A influência na política pública está relacionada à capacidade dos diferentes atores de mobilizar e transformar os recursos potenciais em recursos em uso (FELDMAN, 2004; QUICK; FELDMAN, 2011). Desta forma, os recursos se tornaram peças-chave nos achados desta pesquisa.

Os dados empíricos revelam que alguns atores possuem recursos necessários para controlar o processo de participação eletrônica, como recursos tecnológicos e financeiros. Com isso, tornam-se mais poderosos (AINSWORTH; HARDY, 2007). A partir das interações práticas, porém, estes recursos se modificam, os atores reconhecem recursos potenciais e os transformam ou não em recursos em uso (FELDMAN; QUICK, 2009) alterando as relações de poder. Neste sentido, seguindo a visão de *resourcing* (FELDMAN, 2004; FELDMAN; QUICK, 2009; HOWARD-GRENVILLE; METZGER; MEYER, 2013), argumento que recursos são consumidos e mobilizados a partir da interação entre os atores, em cada prática do processo de eParticipação, e ajudaram estes atores a articular movimentos influentes para alterar a dinâmica de poder. Mecanismos de poder são criados, se deslocam, se expandem e se modificam ao longo do tempo, influenciando a política pública.

Os dados também revelam a importância dos recursos para que alguns atores consigam ser inseridos no contexto de eParticipação e como a mobilização prática destes recursos interfere na relação entre o governo e o cidadão. Meu segundo argumento é que novos recursos são criados e redistribuídos, a partir da interação prática e isso interfere em como o cidadão irá explorar oportunidades para superar as possíveis barreiras que são impostas pelo governo e, assim, influenciar a política pública.

Diferentes tipos de recursos emergiram da prática. Delgado (2016) classificou os recursos em três dimensões (organizacionais, materiais e discursivos), ao explorar a participação em negociações interorganizacionais presenciais. Os meus achados apontam para dimensões no processo de participação eletrônica que representam os antecedentes, o processo e o resultado. Desta forma, apresento três fases de recursos que emergiram da análise dos dados: 1) *Resourcing in* (entrada do processo); 2) *Resourcing within* (dentro do processo); e 3) *Resourcing out* (saída do processo). A figura 23 apresenta as dimensões agregadas.



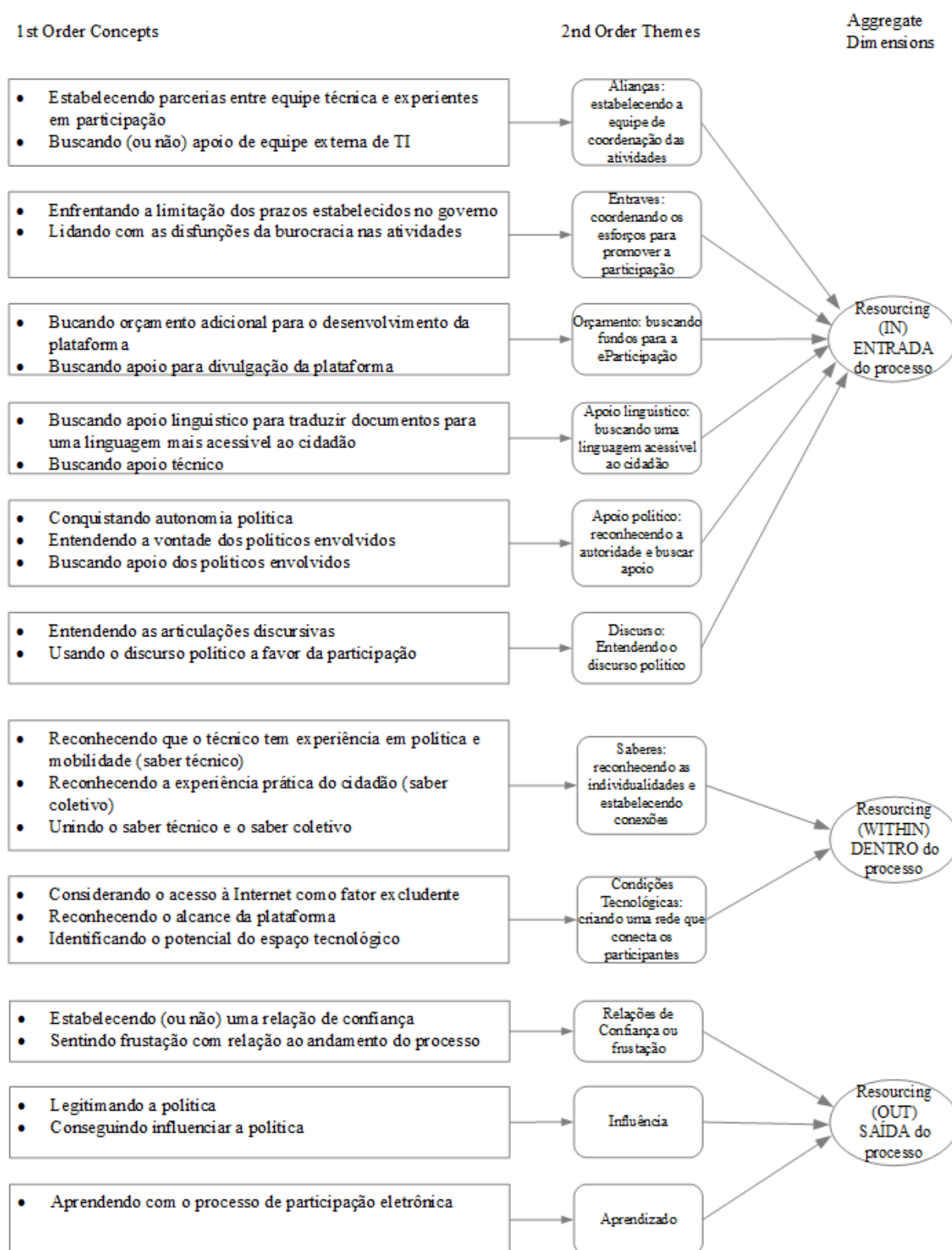


Figura 23 – Recursos na prática  
Fonte: Elaborada pela Autora

A seguir, descrevo cada recurso e como a mobilização deste recurso pode afetar o processo de participação eletrônica e influenciar o resultado na política pública. É importante

destacar que, apesar de descrever os recursos individualmente, é a mobilização e a distribuição conjunta destes recursos, a partir da interação prática entre os atores, que interferem na maneira como a mudança irá acontecer.

#### 4.5.1.1 *Resourcing in* (entrada do processo)

*Resourcing in* refere-se ao uso dos recursos para influenciar no design do processo, que antecede a participação na plataforma. Está relacionado ao poder dos organizadores para desenhar as plataformas de participação e conduzir o processo. Desta forma, *resourcing in* é aquele usado para influenciar a definição dos atores e o design da plataforma, e, por isso, se torna importante fonte de poder para mudar a trajetória da participação eletrônica.

A prática mostra que as ações tomadas pelos gestores, em relação aos recursos que são colocados em uso, nas práticas que antecedem a participação, podem alterar a estrutura de engajamento do cidadão. Recursos empregados no início do processo são cruciais para os desdobramentos da participação na plataforma. Ao longo do processo, recursos vão sendo consumidos para realizar, analisar e incluir a participação na elaboração da política pública.

*Resourcing in* é constituído, neste contexto, por atividades que envolvem: 1) o estabelecimento de alianças para coordenar as atividades; 2) os esforços para superar os entraves da gestão pública; 3) o orçamento adicional para realizar a participação; 4) o reconhecimento do apoio político; e 5) o apoio técnico e linguístico para melhorar a comunicação com o cidadão. Estes recursos serão descritos a seguir.

##### 4.5.1.1.1 Construindo alianças para coordenar as atividades de eParticipação

A aliança é um recurso potencial. Se refere a montar uma rede de parceria e apoio que auxilie as atividades de eParticipação. Este recurso, ao ser mobilizado ao longo do processo, pode ser fundamental na criação de plataformas mais interativas, que conectem o governo ao cidadão. A forma como este recurso é colocado em uso interfere no resultado da participação.

O estabelecimento ou não de alianças pode interferir na forma com que a plataforma será criada, pois as alianças reúnem diferentes expertises. Os achados apontam para diferentes configurações da eParticipação, entre os casos em que o processo de eParticipação foi conduzido somente pelos experts técnicos e aqueles que estabeleceram alianças. Duas alianças foram identificadas: 1) entre experts técnicos e experientes em participação; e 2) entre experts técnicos e equipe externa de TI.

A aliança entre os experts técnicos e os experientes em participação significa unir esforços para criar plataformas de participação mais interativas. Esta aliança é estabelecida entre aqueles que entendem de planejamento e das questões técnicas de mobilidade urbana e aqueles com experiências anteriores em participação eletrônica. No serviço público, cada área tem suas especificidades. Participação e tecnologia, normalmente, não estão entre as especialidades dos técnicos. Desta forma, recorrer a este tipo de aliança pode facilitar o desenvolvimento das atividades que antecedem a participação.

Em particular, no caso do PMUS no Rio de Janeiro, a equipe técnica responsável pelo processo de participação estabeleceu uma parceria com o laboratório de participação, composto por atores experientes neste tipo de atividade. Conforme descrito anteriormente, o processo de eParticipação foi coordenado em conjunto, unindo as experiências destes dois atores. Um entrevistado exemplifica a importância desta parceria:

*“Vamos unir o útil ao agradável. Então foram várias conjunções. Serviço público é muito isso [...] uma conjunção astral. Se você quiser jogar sozinho você vai se lascar, mas se você estiver numa conjunção astral, você facilita muito a vida. E aí, então, nós formulamos juntos”* (Expert técnico\_ERJ01)

O relato ilustra as dificuldades enfrentadas no setor público para realizar as atividades de participação eletrônica e como a aliança pode ajudar a superar estas dificuldades. Ilustra também como as alianças são formadas. O entrevistado se refere a uma “conjunção astral”. A aliança foi formada, pois, ambas as partes tinham interesse sobre o objeto em questão: a participação e a mobilidade urbana. Na época, o Lab.Rio tinha interesse em desenhar o Desafio Ágora sobre Mobilidade Urbana, pois este tema vinha sendo recorrente entre os pedidos da população. Por outro lado, a Secretaria de Transporte estava começando a elaboração do plano de mobilidade e precisava incluir a participação do cidadão. Foi, então, que houve a “conjunção”, ou seja, a aproximação entre os diferentes atores.

Estabelecer parceria com experientes em participação pode ser crucial para a realização da participação. O processo exige, para os experts técnicos, a realização de práticas que são diferentes das atividades rotineiras da administração pública. Ao realizar as alianças, os diferentes atores congregam esforços para que estas práticas aconteçam. Conforme observado por um dos entrevistados, talvez a participação não tivesse acontecido se a aliança não fosse estabelecida:

*“Não ia ter participação. A gente não ia fazer participação. A gente até ia fazer um site, mas não ia ter esse tipo de ferramenta que eles fazem. A gente não ia ter a menor condição de fazer e também se fizesse nas reuniões presenciais não ia aparecer ninguém. Era isso que ia acontecer. Então, fez toda diferença”* (Expert técnico\_ERJ01)

Em se tratando de aliança, outro recurso em potencial que pode impactar no desenho das plataformas de participação é o apoio de uma equipe externa de TI. Dentro da própria estrutura das prefeituras há órgãos ou secretarias cuja função institucional é dar suporte em TI aos demais órgãos. Este suporte pode ser acionado para construir plataformas mais interativas.

Em um dos casos, a aliança com a equipe de TI é um recurso potencial observado, porém não colocado em uso. A fala de um entrevistado mostra que *design* da plataforma poderia ter sido diferente, se a aliança tivesse sido estabelecida:

*“A gente poderia entrar, pegar uma plataforma interativa, criar um espaço interativo. Você poderia colocar o texto, fazer uma nova redação, colocar a sua opinião, enfim, isso foi feito na elaboração do diretor, no plano de mobilidade não teve essa plataforma. [...] o apoio técnico de TI [...], secretaria não usa [...], poderia usar, muito mais que usa”* (Expert técnico\_ESP01).

Em outro caso, este recurso também não foi colocado em prática e o apoio da equipe de TI não foi estabelecido. Mais uma vez foi possível identificar que as características da participação poderiam ter sido diferentes:

*“A gente podia ter processos participativos mais efetivos, estruturados com as regras todas definidas, conhecidas, e realmente estimulando a participação do cidadão. Mas isso não prosperou”* (Executivo público\_ECTA06).

Percebe-se que as alianças prosperam quando há convergência entre dois fatores. Primeiro, o interesse mútuo entre os aliados. A participação, sendo prioridade para os diferentes atores, impulsiona a formação destas parcerias. Segundo, a autoridade formal que se mantém sobre o processo. Quando um dos atores mantém a autoridade sobre a participação, possivelmente a aliança não será estabelecida.

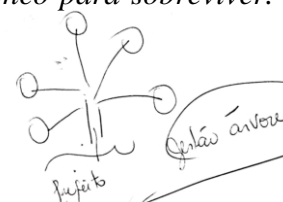
#### 4.5.1.1.2 Superando os entraves na gestão governamental

*Resourcing in* também está relacionado aos esforços para coordenar as atividades e promover a participação, superando os entraves na administração pública. Este recurso é importante para reunir as capacidades de diferentes atores para aumentar a eficiência e eficácia da participação eletrônica. Está também relacionado às atividades de enfrentar a limitação de prazos estabelecidos e de lidar com as disfunções da burocracia.

Os casos revelaram que, nas prefeituras, as atividades tendem a ser isoladas em um órgão ou secretaria. Ainda há dificuldades de integração entre as entidades internas, pois cada uma tem as suas particularidades, as suas especializações e atividades diárias para executar. Quando se trata da elaboração de um plano de mobilidade, há diversas áreas envolvidas (assessoria de imprensa, secretarias de transporte, planejamento, urbanismo, informação, órgãos como a CET, URBS, SPTrans, IPPUC, câmara de vereadores, etc.) e a comunicação entre elas é considerada difícil.

Um dos entrevistados fez uma analogia que chamou de “gestão árvore”. Na opinião dele: *“essa gestão, ela foi assim... foi uma gestão meio árvore. Cada um ia fazendo a sua. [...] E veio cada um com seu raminho. Só que chegava uma hora que precisava conectar. Só que não dava para conectar.”* (Expert técnico\_ECTA07). Ela descreveu a gestão árvore da seguinte forma:

*As raízes e o tronco configuram o prefeito que sustenta a árvore e espalha a sua seiva até os galhos, que são os diferentes órgãos e secretarias. Assim como em uma árvore, os galhos estão separados um dos outros, buscando nutrientes por meio do tronco para sobreviver. Esses galhos podem ter entraves que dificultam que eles se toquem e se conectem para fortalecer as suas atividades e cuidar para que a árvore tenha a melhor qualidade possível.* (notas de campo).



Os dados revelam a complexidade para realizar o planejamento da cidade e que esta complexidade é maior quando envolve participação social. São reconhecidas as fragilidades do governo para realizar a participação. As dificuldades para realizar a participação eletrônica são recorrentes entre os entrevistados, principalmente em relação aos prazos estabelecidos para finalizar o processo e às disfunções da burocracia. Estes esforços afetam o design da plataforma e a maneira com que o processo é conduzido.

Realizar a participação consome considerável tempo e esforço de quem está conduzindo o processo e os prazos estabelecidos para finalizar as atividades são curtos. Conforme observa um dos entrevistados: *“os prazos da administração brasileira não são coerentes e não são necessários para fazer uma consulta verdadeira”* (Expert técnico\_ERJ06).

Muitas vezes, os prazos não são suficientes para as equipes realizarem as atividades, uma vez que as operações do dia a dia da prefeitura precisam ser conduzidas em paralelo. Isso gera certa pressão para finalizar as tarefas:

*“é uma questão que leva muito tempo. Você catalogar interlocutores, agir com estes interlocutores, organizar evento, ler e sistematizar material. Isso gera uma pressão em termos de tempo, de quantidade e de conteúdo. Você precisa de uma equipe para cuidar daquilo ali”* (Expert técnico\_ERJ04).

Desta forma, a maneira como os esforços serão mobilizados para cumprir as atividades e os prazos estabelecidos para elaborar a política fará a diferença na forma com que o processo de participação será conduzido. Este recurso está conectado ao recurso aliança. Como os prazos podem se tornar um limitador para a realização da participação, compartilhar os esforços com parceiros pode ser uma alternativa para melhorar os resultados a serem alcançados.

Além dos prazos, há entraves com relação às disfunções da burocracia na gestão pública, o que pode afetar a velocidade com que as atividades ocorram no processo. A dinâmica de funcionamento das atividades na prefeitura (por exemplo, o excesso de formalismo nas rotinas, a internalização das regras, a hierarquia de aprovações para realizar certa atividade e a resistência à mudança) pode criar dificuldades para desenvolver e divulgar as plataformas de participação.

*“A gente teve mais foi entrave com a própria burocracia, no dia a dia, da máquina da prefeitura de como ela funciona. Então essa é a nossa maior limitação. Era uma limitação estrutural de como é a dinâmica da Prefeitura.”* (Experiente em participação\_ERJ10)

#### 4.5.1.1.3 Financiando a participação

O financiamento da participação é um recurso que está atrelado à busca de orçamento adicional, que aumenta a oportunidade de influenciar o processo (DELGADO, 2016). Para

tanto, são necessários investimentos, não só para desenvolver a plataforma, mas também para divulgá-la.

*“Tem que ter recurso não só para criar estes mecanismos e pra fazer, mas também em condições financeiras, em questões de técnicos, de instrumentais, de logística”* (Expert técnico\_ERJ04).

Recursos adicionais para o desenvolvimento podem influenciar no *design* da plataforma e no tipo de interação que ela irá proporcionar. Como podemos observar em um dos casos, em que a plataforma foi desenvolvida internamente, sem orçamento adicional, as funcionalidades de interação na plataforma foram menores. Em outro caso, que também não houve financiamento para o desenvolvimento, o resultado foi semelhante.

Este recurso também está atrelado à busca de apoio para a divulgação da plataforma. Mesmo para aqueles que conseguem recursos para desenvolver a plataforma, o alcance desta fica limitado à capacidade de divulgação. Um apoio adicional na divulgação seria importante para que mais cidadãos tivessem o direito de participar: *“se a gente tivesse recebido mais, por exemplo, apoio da Prefeitura na parte de divulgação, que foi uma das deficiências maiores, acho que no período* (Experiente em participação\_ERJ10).

#### 4.5.1.1.4 Apoio técnico e linguístico

Apoio linguístico, na concepção de Delgado (2016, p. 230, tradução livre), envolve “a mobilização de serviços voluntários para superar deficiências técnicas e linguísticas”. Nos meus achados, este recurso envolve a mobilização de pessoas para ajustar a linguagem técnica a uma linguagem popular. Muitos documentos sobre a política, sobre a participação e sobre o processo são disponibilizados nas plataformas. Porém, para o governo, há a necessidade de adaptar estes documentos e informações para uma linguagem que seja acessível ao cidadão. Os cidadãos que não possuem formação em engenharia ou arquitetura poderiam ter dificuldades para entender os termos técnicos. No entanto, os experts técnicos não possuem conhecimento para fazer a tradução dos documentos e buscam apoio de outras áreas da prefeitura para realizar esta função:

*“Foi uma jornalista na época que foi destacada da nossa assessoria de imprensa para poder traduzir essas coisas que a gente estava falando para os textos que iriam para o site”* (Expert técnico\_ERJ01)

A ideia por trás deste recurso é a preocupação de que o conteúdo técnico pudesse ser facilmente compreendido por toda e qualquer pessoas que desejasse saber mais sobre a elaboração da política pública. Este tipo de recurso está presente na atividade de design da plataforma, quando estão sendo estabelecidos os documentos que seriam disponibilizados.

*“É você disponibilizar informação de maneira clara para a população, e você permitir que ele escute minimamente isso, mesmo que não tenha um conhecimento aprofundado, mas é o processo que vai dar o conhecimento também. Ele é dialético no sentido de que a pessoa não tem que ser um especialista, um técnico, um engenheiro, para discutir mobilidade urbana, basta estar interessado”* (Representante da sociedade civil\_ESP06)

Outra forma para auxiliar a adaptação de linguagem é a mobilização de apoio técnico, sem remuneração em algumas atividades, como na produção dos relatórios que seriam disponibilizados. Por exemplo, em um dos casos, foi utilizado o apoio de ONGs para realizar a relatoria das oficinas presenciais e os documentos produzidos foram disponibilizados na plataforma.

Estes recursos são importantes fontes de poder, pois, quando mobilizados, são capazes de criar novos recursos, como a informação. Presume-se que quanto mais bem informado o cidadão estiver, maiores serão as suas chances de influenciar a política.

#### 4.5.1.1.5 Reconhecendo a importância do apoio político

Este *recurso in* está relacionado à conquista da autonomia política, que promove a liberdade para decidir sobre o processo de participação, ao uso do discurso político a favor da causa e à busca pelo apoio político.

Nos casos analisados, foi possível identificar que o fato de estar ligado diretamente ao Gabinete do prefeito faz com que os atores conquistem certa autonomia política. Conforme reproduzido na fala de alguns entrevistados: *“O Lab é meio blindado!”* (Participante ativo\_ERJ11) e *“tem uma força política, por estar ligado direto no gabinete do prefeito.”* (Expert técnico\_ERJ02).

Isto significa que estes atores conseguem definir as diretrizes do processo de participação eletrônica seguindo os seus próprios princípios, sem algum tipo de intervenção política. Como observado: *“Era uma das condições inclusive [...] de que de fato teria*



*autonomia. [...] Não ter uma barreira política sobre o que se poderia fazer ou não*” (Experiente em participação\_ERJ10).

Esta autonomia, conquistada por estar em posições privilegiadas, auxilia na tomada de decisão sobre o design da plataforma. Ao ocupar esta posição, o ator conquista respeito dentro da prefeitura, o que pode ser útil para conseguir aprovação para implantar determinadas estratégias de participação. *“Tenho que pelo menos ouvi-los”* (Expert técnico\_ERJ02), ilustrou um entrevistado, observando que, ao ser reconhecido pela posição diretamente ligada ao gabinete do prefeito, o ator ganha respaldo e passa a ser ouvido.

Além disso, com a autonomia, o ator consegue ter acesso a outros recursos necessários para realizar a participação eletrônica. Por exemplo, foi mencionado: *“facilidade em conseguir orçamento, aprovações e respaldo do prefeito”* (Experiente em participação\_ERJ05), como vantagem em ocupar tal posição.

Este recurso também foi mobilizado para definir as diretrizes da participação eletrônica. Em um dos casos, a autonomia política foi usada para que os atores fossem ouvidos pelo prefeito, fazendo com que ele se comprometesse a analisar e incluir a participação na plataforma na política pública. O trecho abaixo mostra o relato de um dos entrevistados sobre as conquistas que esta autonomia política proporciona:

*“Era literalmente a gente e a gente não teve que aprovar com ninguém. Só decisões, por exemplo, que saiam do escopo, a gente de fato tinha que perguntar. Por exemplo, o prefeito vai garantir que as propostas aqui, ele vai ler as propostas, ele vai ter a videoconferência no final? Ah beleza! Então ele marcava a data [...] Mas é também tinha esse acordo de que as ideias seriam enviadas para o (plano de mobilidade) independente de avaliação dele também. Essa foi uma coisa que foi acordada, mas o processo em si, do tempo de duração, tudo isso foi a gente que desenvolveu.”* (Experiente em participação\_ERJ05)

Talvez este tenha sido um dos fatos mais importantes no design da plataforma, para produzir o resultado de influência na política pública. Ao definir as características da plataforma, criaram-se mecanismos para garantir que a participação deixada nela seria avaliada pela equipe responsável pela elaboração da política pública:

*“Depois de começar e garantir com o com o prefeito, a gente deu a certeza de que essas propostas seriam analisadas e em concessão, também, que as propostas seriam debatidas pelo prefeito na última etapa e ele desse o parecer e os comentários e elas seriam incorporadas*

*ao plano. [...] o objetivo para deixar claro independente da opinião do prefeito, [...] essas 10 mais votadas do processo (10 propostas sugeridas pela população na plataforma eletrônica), elas necessariamente serão enviadas para Secretaria de Transportes para ser analisadas pelo plano. O que o prefeito faria uma análise sem um juízo de valor político dele sobre as propostas, mas que não é necessariamente condicionante, tanto para execução das ideias na gestão dele, quando para entrada ou não no plano. As ideias todas vão ser expostas ou deveriam ser [...] expostas no plano, porque vem da legitimidade popular de quem participou do processo”* (Experiente em participação\_ERJ10).

Além da autonomia, o entendimento das questões relacionadas à vontade da autoridade máxima de governo, no caso prefeito e secretários. No governo, não se pode negar que muito se depende da vontade de quem autoridade para decidir. Como dito por um dos entrevistados, a participação pode acontecer, mas as decisões finais sobre a política pública serão decisões políticas: *“A técnica não está aí para supor soluções. Ela está aí para viabilizar soluções que foram decididas de maneira política”* (Expert técnico\_ERJ06).

Seria até uma visão romântica se dissesse que isto não acontece. No entanto, argumento que o uso que se faz deste recurso poderá fazer a diferença no resultado da participação. No momento em que se entendem os anseios políticos por trás do processo participativo e da elaboração da política pública, mecanismos podem ser criados, atividades podem ser dirigidas e novos recursos podem ser mobilizados para desenhar plataformas mais participativas e garantir que o cidadão seja incorporado no processo.

O apoio dos secretários apareceu como importante para a continuidade do processo. Foi mencionado que sem este apoio é muito difícil conduzir a participação. Neste sentido, a *“figura do Secretário é muito importante, faz toda diferença”* (Expert técnico\_ERJ02), é mencionado em uma entrevista.

Há uma preocupação de continuidade relacionada a este recurso, por isso ele precisa ser mobilizado. A cada mudança na prefeitura, os novos políticos precisam ser convencidos a dar continuidade àquilo que está sendo tratado:

*“Botamos tudo no ar e aí o secretário mudou [...] passou a ser o secretário, que também apoiou. Achou ótimo a iniciativa e colaborou. O que estava no alcance dele ele colaborou com as atividades. Então, mudou o secretário, mas a iniciativa continuou.”* (Expert técnico\_ERJ01).

Algumas vezes o apoio do Secretário pode ser crucial para que a participação aconteça. Um dos entrevistados menciona que o formato da participação pode ter sido impulsionado pela iniciativa da própria secretaria. Como descrito: *“Foi uma iniciativa da secretaria, eu acho que muito mais uma iniciativa do próprio gestor, que tinha essa preocupação com a divulgação daquilo que estava sendo feito”* (Expert técnico\_ESP01).

#### 4.5.1.1.2 Entendendo o discurso político

O discurso político é constituído com o tempo. Entender o discurso que está sendo empregado pelo prefeito e criar uma consciência sobre este discurso pode alterar o curso da participação. A questão da mobilidade urbana ficou evidente no Brasil com as manifestações de junho de 2013, nas quais milhões de brasileiros tomaram as ruas das cidades. As manifestações surgiram para contestar os aumentos das tarifas de transporte público e ganharam apoio da população, após forte repressão policial contra os manifestantes. No seu ápice, milhões de pessoas tomaram as ruas brasileiras para protestar, não só por mobilidade, mas também pela má qualidade dos serviços públicos e contra a corrupção. As manifestações de junho de 2013 tiveram repercussão nacional e internacional e podem ser consideradas um marco na política brasileira. Mas o que isso tem a ver com esta tese? Reconhecendo o impacto e a força popular, alguns prefeitos passaram a dar mais atenção à participação e à mobilidade e isso foi evidenciado nos achados desta pesquisa. Veja a fala:

*“Aqui no Rio, pelo menos no período olímpico, que aconteceu esses eventos, nosso Prefeito era conhecido como tratoso, né. Não interessa o que a Câmara dos Vereadores pensa, não me interessa o que o técnico pensa, eu quero assim e acabou. Porque foi assim que eu combinei com o empresário XPTO, com o especulador imobiliário tal. No Rio de Janeiro, a gente viveu um período de falsa democracia. [...]existia um feedback muito intenso da sociedade civil organizada, de que ele (prefeito da cidade) agia como um tirano. Então ele resolveu pegar uma parcela do dinheiro que tinha disponível, criar um laboratório, criar uma plataforma, dizer que é democrático”* (Participante ativo\_ERJ12).

Entender este discurso é importante para criar dispositivos que possam influenciar a política, como a própria mobilização na plataforma e o bombardeio de propostas. *“Tem gente que usou a própria plataforma contra a plataforma”* (Participante ativo\_ERJ12), relatou um

entrevistado, ao falar sobre as possibilidades usadas para explorar o canal disponível. “*A gente estava tentando, na época, explorar todos os canais possíveis*” (Participante ativo\_ECTA11 b), relata outro.

Outro aspecto relacionado ao discurso político são as próprias articulações criadas dentro da Prefeitura. “*Ele (o prefeito) criou um laboratório de participação na prefeitura, mas ele é contra e sempre se posicionou contrário ao orçamento participativo. Então qual é a lógica disso? É porque, na visão dele, a participação se dá no nível mais consultivo, mas a palavra final é de quem recebeu o mandato Popular pelo voto para fazer essas decisões*”. (Participante ativo\_ERJ12). Consciente deste discurso, estratégias são criadas para que a participação do cidadão seja considerada no plano: conseguir o comprometimento do próprio prefeito de que isso aconteceria antes de colocar a plataforma no ar e explicar os níveis de participação para o cidadão, no intuito de minimizar as frustrações. Antes disso, tem a concepção do próprio laboratório de participação. Entender o discurso do prefeito muda a trajetória da equipe que se formou:

“*Porque se é pra fazer vamos tentar fazer, por mais que eu esteja no governo em que eu discorde, vamos tentar fazer o melhor possível dentro das condições que a gente vai ter. Porque se não, poderia entrar um político profissional, um padrinho ou afilhado político de alguém para coordenar um núcleo de participação e sabe-se lá o que iria fazer de participação.*” (Participante ativo\_ERJ12).

Além disso, entender este discurso desperta a mobilização da sociedade civil, engajada em uma causa específica. Por exemplo, os cicloativistas tiveram um papel importante na elaboração dos planos aqui discutidos. A sociedade civil organizada se articulou de tal forma que foi ouvida. Por um lado, tem o discurso do prefeito que ajuda nesta questão, como descrito:

“*Isso é um problema do Brasil. Você pode ter um prefeito engajado que valoriza essa pauta (se referindo a ciclomobilidade). Por exemplo, Haddad, em São Paulo, que quer fazer ciclovias e diminuir a velocidade. Agora entrou Doria e a primeira coisa que fez foi aumentar velocidade. Então, tem isso, como funciona a política no Brasil. Então esse problema. Enquanto não houver realmente engajamento, enquanto a população ver isso como uma causa real, que faz ela lutar por isso, fica assim.*” (Participante ativo\_ERJ09)

Tem-se que a vontade do prefeito influencia as prioridades da política. No entanto, no caso do PMUS, a ciclomobilidade não era prioritária no discurso do governo. A mobilização na plataforma foi tão grande, para este tema, que o prefeito autorizou dar início na política de ciclomobilidade. Isso nos leva a crer que entender o discurso do prefeito e usar as ferramentas que foram colocadas à disposição da população pode gerar mudança na política pública.

#### 4.5.1.2 *Resourcing within* (dentro do processo)

*Resourcing within* refere-se ao uso dos recursos para que determinados atores exerçam poder em interação com a plataforma. Está relacionado aos recursos que são consumidos dentro do processo e que são importantes na tentativa de influenciar a política.

A prática revelou o quanto *resourcing within* pode afetar o resultado final da participação eletrônica. A tecnologia, em especial a Internet, pode limitar a participação daqueles que têm determinados recursos, pode ser usada pelo governo para defender seus interesses e imprimir a sua vontade, mas também pode criar novos espaços para discussão. Ou seja, ao mesmo tempo, tem o potencial de aumentar a participação e pode ser um limitador de troca de poder (AINSWORTH; HARDY; HARLEY, 2005; RODRÍGUEZ; LANGLEY; DENIS, 2007). O emprego da tecnologia, alterando as estruturas de poder, e as habilidades para participar, pode proporcionar aos atores poder em interação.

Além disso, os saberes técnico e coletivo podem restringir ou ampliar o processo colaborativo na plataforma. Por um lado, os atores precisam trabalhar para serem incluídos no processo de participação e interferir na elaboração da política pública. Por outro, o governo precisa unir esforços para dialogar com o desconhecido. Neste sentido, atividades direcionadas ao reconhecimento dos saberes técnicos e coletivos, para realizar a participação e a união destes saberes, interferem no resultado da participação.

##### 1.5.1.2.1 Reconhecendo os saberes

Reconhecer os saberes refere-se às atividades voltadas para compreender o conhecimento de cada ator no processo de participação. Ao reconhecer os saberes de cada ator tem-se um ambiente propício ao estabelecimento de relações que irão impactar na formulação da política.

De um lado, tem-se o saber técnico, conhecimento sobre mobilidade e urbanismo adquirido ao longo do tempo por aqueles que são responsáveis pela elaboração da política. Este

recurso é diversas vezes mobilizado para reafirmar a autoridade sobre o processo, mostrando que as contribuições do cidadão, para serem incluídas (ou não) no plano, deveriam passar por uma verificação técnica:

*“Era encaminhada pelo próprio grupo para as instâncias da montagem do plano para que ela pudesse analisar o que poderia ser aproveitado em alguma parcela ou mesmo por completo.”* (Executivo público\_ECTA09).

Tornou-se evidente, nos achados, que o uso do saber técnico é forma de manter a vontade sobre a política pública. O ator que possui o saber técnico utiliza este recurso para reforçar as suas decisões sobre a participação e a política pública, muitas vezes, usando como justificativa o argumento de que este saber técnico é mais apropriado para construir o melhor para a cidade:

*“O que eu concordo com a minha visão eu aproveito, o que eu não concordo eu não aproveito. Infelizmente é isso. [...] O maior problema disso nem é a quantidade do que aproveitado. Primeiro, o que é aproveitado ainda vem com o viés do cara que está redirecionando. Dissesse: ah aquela parede devia ser verde. Mas eu detesto verde e sou eu que decido. Aí eu mudo e digo assim: acho que esta parede devia ter uma cor e aí como eu gosto de rosa eu coloco rosa. Entende? Aí eu digo que foi atendido, porque o cara queria colocar uma cor na parede. Entende? Eu botei.”* (Executivo público\_ECTA04)

Desta forma, tem-se um cenário em que a participação é realizada, o cidadão é ouvido, mas para o texto final da política pública, vai somente aquilo que passa para análise técnica. *“Os técnicos estudavam para ver a viabilidade daquele processo”* (Representante da sociedade civil\_ERJ07). O processo de formulação da política pode ter sido colaborativo, mas a decisão final coube àqueles que mobilizavam o saber técnico.

Por outro lado, tem-se o saber coletivo, atrelado ao conhecimento e expertise de quem vive o dia a dia da cidade. A maneira com que os cidadãos mobilizam este recurso pode aumentar a chance de serem escutados.

Em primeiro momento, ficou evidente a percepção de que o saber coletivo é voltado apenas a reclamações e vivências, como por exemplo, tapar buracos da rua. No exemplo abaixo, o entrevistado descreve a preocupação com a falta de conhecimento da população:

*“Uma coisa que a gente percebeu neste processo, principalmente com relação ao uso deste canal na internet para que as pessoas sugerissem, é que a população em geral não tem conhecimento do que é um plano. Teve desde pedido de tapa buracos, lombadas e semáforos.”* (Expert técnico\_ECTA03).

Essa percepção pode gerar resistência e impedir que a colaboração do cidadão seja incorporada na política pública. Conforme os relatos, o cidadão usa seu saber para fazer reivindicações porque é o espaço que ele tem: *Quando você chama a população, é obvio que ela vai falar para tapar buraco porque ninguém a escuta. Ela não tem esse canal.* (Participante ativo\_ECTA11a). Mas conforme avançam as discussões, o uso deste recurso também se transforma:

*“A primeira coisa que as pessoas fazem no processo é reclamar. Primeiro as pessoas reclamam, porque elas têm muito pouco espaço para falar. Então quando elas têm a oportunidade de falar elas vão lá e reclamam do poste na rua, da falta da calçada. A partir do momento que você dá mais opções para essas pessoas, de falarem mais, num determinado momento elas param de reclamar. Aí você pergunta pra ela: tá bom, qual é a proposta? E aí elas passam a propor. E elas vão lá para propor alguma coisa e tentar junto.”* (Expert técnico\_ERJ06)

Esse movimento para buscar entender o saber coletivo, mesmo no âmbito da reclamação, pode alterar a trajetória do processo. Tanto governo, quanto o cidadão, passam a perceber qual o seu papel como ouvinte e interlocutor e, neste momento, há movimentos de ambos os lados que podem fazer com que as mudanças aconteçam. Neste ponto, argumento que buscar a união entre o saber técnico e o saber coletivo é fundamental para a criação de processos participativos que resultem em maior influência na política pública. Um entendimento entre linguagens:

*“Ainda boa parte da sociedade não tem condições de fazer um diálogo a ponto de influenciar pontos em um plano como esse, por falta de conhecimento, por falta de linguagem diferente mesmo. A linguagem do técnico é muito benéfica, as pessoas ficam assustadas e acabam não entendendo a situação. [...] foi aí que a gente começou a prestar atenção, quer dizer, esse está reclamando disso, esse está reclamando disso, esse está reclamando disso. Se a gente fizer uma análise sistêmica das reclamações individuais, a gente vai perceber algumas*

*coisas estruturais, que podem estar por trás disso. Então isso pode ser comum até para a gente, conceitualmente.”* (Executivo público\_ESP03)

Conforme narra um dos entrevistados, ao se referir ao processo de participação: “Ele é dialético no sentido de que a pessoa não tem que ser um especialista, um técnico, um engenheiro, para discutir mobilidade urbana. Basta estar interessado, isso que é o desafio de uma administração”. Ou seja, percebe-se que, quando esse recurso foi mobilizado e a união entre os saberes foi identificada, houve um movimento para a inclusão das sugestões do cidadão na formulação da política.

Além disso, foi possível perceber a modificação dos saberes coletivos. Isso significa que, no início da participação na plataforma, cada cidadão deseja defender o seu interesse individual, com base no seu saber. Porém, a partir da interação com outros atores, os interesses individuais se transformam em interesses coletivos. Fruto da interação, a maneira com que a participação acontece é alterada porque há redistribuição dos recursos saber coletivo. O exemplo abaixo elucida essa transformação:

*“Então, todo esse processo foi interessante porque a pessoa ia lá e colocava uma proposta de calçamento pra minha rua. Mas, de repente as pessoas começam a comentar. Mas porque só vai até a esquina dessa rua? Porque não propôs lá pro Centro, que tem mais gente caminhando? Na sua rua, talvez, não tenha tanta gente. E aí as pessoas começam a rever e votar até na proposta do outro. [...] E eu comecei a prestar mais atenção nas propostas que eram complementares com as minhas e também não tinham uma limitação a surgir. Ah, o Fulano (codinome) propôs uma calçada na rua dele. O outro não pode propor uma calçada na rua dele e do outro junto? As pessoas foram incrementando as propostas. Isso eu achei interessante. E propôs uma coisa nova. Antes era uma calçada só na minha rua. De repente passou a ser a calçada no bairro todo.”* (Representante da sociedade civil\_ERJ07).

A partir da transformação de saberes, o coletivo ganha força para influenciar a política porque agora não é apenas “o buraco da minha rua”, é uma proposta de reestruturação de calçadas, por exemplo. Esse saber coletivo passa a ser reconhecido e tem-se a construção social que pode influenciar a política. No caso em que se percebeu a mobilização deste recurso, a partir da interação na plataforma, o resultado da participação foi diferente dos demais casos. Essa possibilidade de transformação é relatada em uma das entrevistas:



*“Antes da oportunidade da gente falar, é a oportunidade da gente debater. Essa que eu acho que foi a grande sacada da plataforma. Porque você ter uma plataforma que você digite sua ideia, submeta e acabou, não faz sentido nenhum. Agora, ter lá aquele trecho de comentários, que você pode responder, que você pode debater, que você pode complementar, incluir uma ideia, tirar uma ideia. Eu acho que essa é a grande construção democrática do negócio. [...] Era muito bom você poder ter essa interação com as pessoas, seja para criticar, seja para concordar. [...] Eu acho que o processo é debate. Não é está aqui, está tudo bom, é assim que tem que fazer. Ninguém é dono da razão.”* (Participante ativo\_ERJ11).

Ainda em relação aos saberes, há o reconhecimento de que os técnicos não estão preparados para tratar da participação e lidar com o saber coletivo. Dois exemplos podem ser apresentados para ilustrar esta questão. Um, é em relação à formação técnica, que não traz uma base para tratar com a população, conforme mencionado por alguns entrevistados:

*“Na faculdade são só ferramentas instrumentais. Aí vou fazer mestrado, ferramentas instrumentais. Passei no concurso, conclui um curso totalmente técnico. E aí tem uma mudança social muito importante que é a questão da transparência e a participação, que é um processo que vem e isso influi no nosso trabalho. E aí como é que a gente lida com isso?”* (Expert técnico\_ERJ01)

Outro, é em relação ao trabalho dos técnicos, voltado ao planejamento e execução de projetos. Participação e tecnologia não estão inseridas na prática do governo e isso pode dificultar o entendimento da questão.

*“A gente trabalha projeto, trabalha planejamento, mas a participação acaba transformando num evento a parte, numa coisa a parte, num trabalho a parte muito além da metodologia que você teria que usar que tinha um profissional capacitado pra isso. [...] não é uma coisa que esteja dentro do planejamento no dia a dia dos técnicos, não existe formação pra isso, entendeu?”* (Expert técnico\_ERJ03).

Fica evidente esta fragilidade dos atores e isso, por vezes, gera resistência à mudança. Não são todos os técnicos que estão abertos a mudar sua maneira de pensar e aceitar as contribuições populares. Esse reconhecimento é capaz de mudar o processo de participação e influenciar no resultado. Por exemplo, foi possível perceber que no caso em que este

reconhecimento ficou evidente, a participação eletrônica foi mais interativa e colaborativa. Além da interação maior, houve aprendizado como resultado do processo.

#### 1.5.1.2.2 Condições tecnológicas

Condições tecnológicas consistem no entendimento de questões importantes para sustentar a participação eletrônica. Estão atreladas a três aspectos: 1) ao acesso às plataformas de participação; 2) ao alcance que a plataforma pode ter; e 3) ao espaço tecnológico construído para a participação.

Primeiro, o acesso à plataforma de participação é um recurso que pode excluir participantes do processo. Apesar de a Internet ter o potencial de alcançar muitas pessoas ao mesmo tempo, a falta de acesso pode excluir algumas pessoas da participação eletrônica:

*“A gente tem um problema aqui que a falta de acesso à internet. Não é toda a população que tem acesso à internet, pelo contrário. Então, não dá para dizer que é democrático, é uma ferramenta democrática. Se não a gente faz uma democracia grega e não serve. Olhando para Grécia, era democracia? Era. Era dos homens, você tinha que ser proprietário, você tinha que ser homem. E era democracia, eles nos ensinaram que era democracia.”* (Expert técnico\_ESP04).

*“Hoje todo mundo compra um computador [...], mas, mesmo assim, tem uma parcela grande que não tem acesso e desconhecem que essas coisas existem, que esses projetos estão lá dentro, ali à disposição”* (Expert técnico\_ERJ03).

A inclusão digital não pode ser negligenciada, quando se criam ferramentas digitais para engajar o cidadão, uma vez que a tendência é que atores, que consigam mobilizar este recurso com mais facilidade, possam dominar o processo. Feldman e Quick (2009) já chamavam a atenção para este recurso em processos participativos presenciais, indicando que quem possui maior capital social tende a ser mais engajado. Esta preocupação também ficou evidente nos achados:

*“Pode-se dizer que é um viés de participação. Pessoas com mais acesso à internet, mais acesso à informação. Não tiveram pontos de demandas nas outras zonas, não porque não haviam demandas, mas porque não houve registros da participação. [...] Ficou muito evidente,*

*porque a gente fez um mapa. Se concentra tudo na região mais rica. [...]. Contraditório fazer as análises das regiões mais pobres, mais carentes de infraestrutura, não eram as regiões que tinham mais demandas. Não é porque não precisa, é porque as pessoas foram menos participativas”* (Expert técnico\_ERJ08).

Desta forma, se alguns cuidados não forem tomados durante o processo de participação, a política pública será influenciada por apenas uma parcela da população que tiver a oportunidade de participar. Nos casos, foi possível capturar um perfil mais engajado, com maior poder de influência, normalmente atrelado aos cidadãos situados em regiões da cidade com condições econômicas e sociais mais favoráveis:

*“Ao mesmo tempo que potencializa a participação, mas ainda existem limites dado a estas questões. Um estreitamento mais local para tentar conseguir capturar este usuário da cidade que não tem acesso, que não trabalha com as plataformas digitais. [...] parecem ser uma condição socioeconômica distinta. Então, parece que o discurso deles é mais articulado e a mais atento, mais ouvido porque estão numa classe econômica maior, mais alta. Eu não tenho como provar isso, mas é uma sensação que eu tenho”* (Expert técnico\_ERJ06).

Uma vez que o acesso a recursos tecnológicos é um recurso que impede que atores tenham impacto direto na política pública, estratégias devem alterar a trajetória e fazer com que mais pessoas sejam incluídas processo. Considerar estas diferenças é importante para evitar, assim, que a política privilegie apenas aquela parcela da população que conseguiu acessar as plataformas de participação.

Segundo, ao mesmo tempo em que o acesso à Internet pode ser um recurso controlador do processo participativo, a ferramenta digital pode alcançar um número de pessoas muito maior do que presencialmente. O cidadão pode acessar a plataforma, independentemente da sua localização geográfica. Isso permite que muitas pessoas participem. *“Nas tecnologias digitais, por conta da amplitude, você abre o sistema de participação e tem 20.000 acessos, em dois ou três dias”* (Expert técnico\_ERJ04). O cidadão que entender o poder da internet, para a função social de influenciar a tomada de decisão pública, poderá ter as plataformas de participação como fortes aliadas.

Desta forma, os achados revelam que, tanto o acesso às plataformas, quanto o alcance delas, são recursos potenciais que, quando mobilizados pelos atores, podem alterar o curso e o resultado da participação. Importante notar que as estratégias adotadas pelos gestores da

participação podem afetar a distribuição destes recursos. Por exemplo, ao perceber que uma determinada parcela da população não está tendo acesso à plataforma, estratégias de engajamento podem ser adotadas, tais como disponibilização de pontos de acesso para participação e divulgação da plataforma.

Por fim, outro aspecto que foi revelado sobre o ambiente tecnológico é o espaço ocupado pelos participantes. Uma vez que a interação não ocorre em um espaço físico, onde as pessoas debatem pessoalmente (face a face), este espaço tem características peculiares que interferem no resultado da participação. As pessoas podem construir coletivamente na plataforma um espaço onde as discussões acontecem. *“as pessoas se sentem donas daquilo, proprietárias daquilo. As pessoas passam a querer que aquilo dê certo”* (Participante ativo\_ERJ12, ao se referir à plataforma de participação).

Este espaço não é delimitado institucionalmente, não é restrito a uma sala ou um lugar simbólico. Este espaço é aberto para que as pessoas participem do local que preferirem. Este espaço é aberto para que as pessoas participem igualmente, do local que preferirem. *“Você participa de casa, você se envolve. É muito mais exequível”* (Participante ativo\_ERJ09), afirma um dos entrevistados.

No espaço tecnológico, as pessoas não precisam se identificar. Elas podem usar codinomes para participar, representar um cidadão ou reafirmar a identidade de um grupo, como um coletivo ou organização da sociedade civil. No exemplo abaixo, o entrevistado descreve que usou um “avatar” para participar na plataforma: *“Eu fui testar essa permissividade do ambiente. Eu achei uma fotinho e me coloquei como uma pessoa negra e fiz uma sugestão lá.”* (Participante ativo\_ERJ12).

Esta característica do espaço eletrônico pode influenciar a maneira como a participação acontece. Como está disponível por um período longo de tempo, o participante pode acessar a plataforma e fazer sua sugestão sem se sentir constrangido. Um dos entrevistados explica que, na participação eletrônica, a pessoa se sente livre para sugerir e sustentar sua argumentação, além de ter tempo para debater alguma questão, contrastando com a participação presencial, que ocorre em datas e horários específicos:

*“Eu também acho que as pessoas ficam mais livres para refletir mais. Porque ela pode, sei lá, ir lá, fazer uma contribuição. Depois fazer outra contribuição. [...] dava pra ver as outras propostas que as pessoas estavam fazendo. A pessoa poderia ir lá e ver se a proposta do outro coincidia com a dela. E a oficina é uma coisa mais momentânea. Falou, falou, não falou, não fala mais.”* (Expert técnico\_ERJ08)

Neste espaço também não há cadeiras privilegiadas para serem ocupadas ou uma sequência pré-definida de quem terá voz (DELGADO, 2016). Os atores têm o poder de falar, ouvir e serem ouvidos, sem restrições de tempo, sem precisar de permissão para falar. Este espaço é mais igualitário:

*“Você vê que se dissolve e você tem a mesma importância que os outros atores, porque, independentemente de quem está postando, vai aparecer no mesmo servidor, no mesmo lugar, então ele tem a mesma responsabilidade de resposta [...] de certa forma, pra um cidadão que quer participar, talvez é até mais interessante deixar uma contribuição que vai ser considerada da mesma forma do que em um espaço presencial, que geralmente esse acesso à sala é privilegiado, sempre de forma esquematizado”* (Participante ativo\_ECTA11a).

Desta forma, as atividades que envolvem o acesso, o alcance e o espaço tecnológico podem construir condições favoráveis para a interação entre os atores, visando influenciar o resultado da participação. Ao longo do tempo, este recurso em uso cria mecanismos que ajudam a empoderar o cidadão e influenciar a política.

#### 4.5.1.3 *Resourcing out* (saída do processo)

*Resourcing out* refere-se aos recursos que são criados como fruto do processo. São resultados da interação nas plataformas de participação como influencia na formulação da política pública. Três temas específicos estão relacionados aos recursos que resultaram da participação eletrônica: 1) estabelecendo relações de confiança ou frustração; 2) aprendizado; e 3) influência na política.

##### 4.5.1.3.1 Estabelecendo relações de confiança ou frustração

O estabelecimento de relações de confiança ou frustração implica na configuração da participação. A participação pode gerar novos recursos, como a confiança no governo (FELDMAN; QUICK, 2009), mas também pode gerar frustração. Os achados apontam que, apesar dos esforços do governo para promover a participação eletrônica, muitas vezes a relação de confiança não é estabelecida. Primeiro, o feedback ao cidadão pode comprometer o resultado esperado. No caso em que há moderação no fórum, a devolutiva dada parece não ser a esperada

pelos participantes: *“Até tem a devolutiva, mas as devolutivas são muito padronizadas. Assim: agradecemos a sua contribuição, será levado em consideração”* (Executivo público\_ECTA04)

No exemplo abaixo, os entrevistados apontam que não recebem o feedback sobre o resultado da participação. Eles não conseguem estabelecer uma conexão direta entre o que foi sugerido na plataforma e o que realmente foi escrito no texto da política pública:

*“Deposita numa caixa preta, do tipo que te dá uma resposta automática.”* (Participante ativo\_ECTA11a) *“E aí fica aquela coisa: ninguém sabe o que está acontecendo com a lei”* (Participante ativo\_ECTA11b)

Esta falta de feedback e de conexão clara entre a participação e a influência na política pública gera desconfiança no processo. Como observado no exemplo abaixo, a participação, que poderia gerar confiança no governo, acaba afetando a vontade de continuar participando, gerando descrença:

*“Isso afeta diretamente a vontade de participar. Porque a partir do momento que você percebe que isso não vai dar em nada, e você tá perdendo tempo, que nem vai resolver, que ninguém me ouve, então isso move a vontade de participar. Eu não quero participar porque eu tô perdendo o tempo”* (Participante ativo\_ERJ09)

Além disso, as imposições de autoridade sobre o desenho da plataforma podem gerar frustração. Por exemplo, delinear a etapa de curadoria, na qual as propostas sugeridas na plataforma passaram por avaliação técnica, em um processo impositivo. Ou seja, somente atuaram nesta etapa pessoas escolhidas, sem a presença de quem participou, o que gerou frustração: *“A curadoria não foi tão perfeita. [...] O maior problema mesmo foi não ter dado o nível de detalhes que deveria ter. Foi meio frustrante.”* (Participante ativo\_ERJ11)

O impacto deste tipo de decisão autoritária pode afetar o resultado do processo. A frustração e a desconfiança põem em cheque o processo democrático que foi criado:

*“A minha experiência foi boa enquanto plataforma. Foi boa enquanto democrática. Foi boa enquanto você divulgar a ideia para conseguir apoiadores. Foi boa quanto até motivador acadêmico, porque você estuda antes de fazer a proposta. Só que como cai num contexto*

*político, perde a transparência e quando sai efetivamente o plano dali você não encontra nada mais que foi pedido originalmente”* (Participante ativo\_ERJ12)

#### 4.5.1.3.2 Influenciando a política pública

A influência na política pública ocorre de duas maneiras: 1) pela legitimidade da política; 2) pela identificação do link entre a participação eletrônica (ou seja, sugestões deixadas nas plataformas) e algumas diretrizes da política pública.

A legitimidade da política emergiu como um recurso potencial. Dois pressupostos, a partir da cadeia de eventos, explicam como este recurso foi criado. Um deles é que os experts técnicos sabem muito sobre o que é importante para a mobilidade e usaram a participação eletrônica para legitimar a política. Por exemplo, no caso do PlanMob/SP, com a *survey* realizada, os experts técnicos pretendiam levantar informações sobre a mobilidade para produzir uma política que fosse reconhecida como legítima. Aos olhos deles, a pesquisa reforçou os pontos que eles achavam importantes para a cidade:

*“Eu acho que ela é importante pra mostrar de fato que alguns problemas, algumas soluções que a gente aponta da mobilidade já fazem parte da vida do cidadão, já estavam colocadas lá. Na verdade, eu acho que acaba dando mais força pro plano, porque quando a gente vai colocar prioridades no que precisa ser feito isso ganha uma nova, digamos assim uma nova cara, ganha um novo apoio, se materializa mais, ganha mais concretude, quando você vê que todos os cidadãos apontam aqueles problemas, que são, conhecidos”* (Expert técnico\_ESP01).

Outro pressuposto é que, por meio da publicização dos resultados da eParticipação, eles poderiam adicionar informações relevantes que vieram da participação e, com isso, conquistar a legitimidade:

*“As ideias todas vão ser expostas ou [...] deverão ser expostas no plano, porque vem da legitimidade popular de quem participou do processo e votou nelas.[...] existe um resultado político efetivo que existe hoje no Rio de Janeiro, na internet, um documento com 10 propostas de mobilidade urbana que passaram por que vieram da população, que passaram por um crivo técnico e depois passaram por um segundo o crivo da população votando nelas [...] inclusive nesse documento existe uma sessão aonde você tem um comentário que o prefeito, que*

*autoridade política máxima do Rio de Janeiro, fez sobre cada uma delas e você tem essas propostas que você pode usar como um documento oficial, elaborado pela prefeitura que consolida quais são as 10 ideias mais importantes sobre mobilidade urbana a partir dos olhos da população”* (Experiente em participação\_ERJ10)

#### 4.5.1.3.3 Aprendendo com o processo de eParticipação

A combinação de *resourcing in* e *resourcing within*, colocados em prática durante o processo de eParticipação, como a formação de alianças com experientes em participação e o reconhecimento dos saberes, gerou aprendizado. Há oportunidade para a evolução do processo de participação eletrônica: *“Eu acho que o processo, eu enxergo assim como um processo evolutivo. [...]. Mas foi um bom ponto de partida, no sentido da oportunidade para o Rio de Janeiro”* (Expert técnico\_ERJ08).

O aprendizado foi gerado pela interação das pessoas. Elas puderam entender como a participação é um componente importante a ser considerado na elaboração da política pública. No início do processo, os experts técnicos declaram não estar preparados para versar sobre a participação. Eles concluem que a formação técnica é bastante instrumental e não prepara para tratar com a população. Além disso, participação e tecnologia não estão inseridos na governança e isso pode dificultar o entendimento da questão. Desta forma, fica evidente esta fragilidade dos atores e isso, muitas vezes, gera resistência à mudança. Esse reconhecimento é capaz de mudar o processo de participação por meio do aprendizado que foi gerado:

*“O grande resultado (da plataforma de participação) é muito mais o efeito que ele tem para as pessoas que se envolveram o processo, sejam eles pessoas dentro da Prefeitura ou os cidadãos que participaram do processo. Porque para dentro da prefeitura, quando eu falei uma mudança de mindset dos técnicos, de ver de fato que a participação pode sim ser algo interessante. Eu aposto que hoje é a percepção que \_\_\_\_\_ tem sobre participação é diferente da que eles (experts técnicos) tinham antes do processo sobre começar e a gente meio que conseguiu mostrar para eles que sim, participação pode ser interessante, que sim, participação pode engrandecer um processo de elaboração de políticas públicas”* (Experiente em participação\_ERJ10).



## 5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta tese, utilizei a lente de poder para analisar os movimentos nas práticas de participação eletrônica na formulação de três políticas públicas. O estudo permite entender as manifestações de poder por meio da posse e da prática para produzir mudanças que, ao longo do processo, influenciam o resultado da participação nas plataformas disponibilizadas pelo governo. Abaixo, primeiro eu discuto como o poder se manifesta ao longo do tempo e descrevo o modelo processual da eParticipação para influência na política pública. Em seguida, apresento uma síntese dos resultados encontrados. Na sequência, mostro como as minhas descobertas contribuem para a literatura de eParticipação e de *resourcing*, como fonte de poder. Também apresento a contribuição prática deste trabalho.

### 5.1 PODER NAS PRÁTICAS DE EPARTICIPAÇÃO PARA INFLUÊNCIA NA POLÍTICA PÚBLICA

O estudo converge para três momentos relacionados ao processo de participação eletrônica na formulação da política pública: práticas antecedentes (relacionadas ao design da participação); práticas participativas (participação na plataforma e mediação); práticas de influência (resultado da participação). Os três casos analisados apontam para resultados de influência diferentes. Tem-se que o design da plataforma pode influenciar no tipo de interação que irá ocorrer e isto interfere no resultado. Pesquisas anteriores indicaram esta preposição (AINSWORTH; HARDY; HARLEY, 2005; ZISSIS; LEKKAS; PAPADOPOULOU, 2009). Por que as práticas influenciam o resultado da política pública? Quais os padrões que são diagnosticados ao longo do tempo? Como o poder influencia este processo? Para avançar nesta explicação, analisei as manifestações de poder (posse e prática) promulgadas pelos diferentes atores, em cada prática de eParticipação. Em seguida, utilizei este diagnóstico intracaso para entender as mudanças que poderiam ter desencadeado ou refletido no resultado da participação. Também fiz a análise comparativa entre os diferentes casos, para entender os padrões e divergências que foram encontrados. O quadro 13 apresenta a síntese desta análise.

<b>PlanMob/SP 2015</b>	<b>PMUS</b>	<b>PlanoDiretor</b>
<b>Manifestação de poder:</b>		
<i>Autoridade Formal:</i> Estabelecida por Decreto e exercida pelos experts técnicos	<i>Autoridade Formal:</i> Compartilhada entre experts técnicos e experientes em participação.	<i>Autoridade Formal:</i> Estabelecida por Decreto e exercida pelos experts técnicos
<i>Resourcing IN</i> -	<i>Resourcing IN</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alianças</li> <li>• Apoio Político (Autonomia)</li> <li>• Financiamento</li> <li>• Entraves</li> </ul>	<i>Resourcing IN</i> -
<i>Resourcing WITHIN</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Condições tecnológicas (Alcance)</li> </ul>	<i>Resourcing WITHIN</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Saberes (União entre)</li> <li>• Condições tecnológicas (Acesso, Espaço)</li> </ul>	<i>Resourcing WITHIN</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Saberes (Feedback)</li> <li>• Condições tecnológicas (Espaço)</li> </ul>
<i>Resourcing OUT</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimidade</li> </ul>	<i>Resourcing OUT</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Frustração</li> <li>• Aprendizado</li> <li>• Influência</li> </ul>	<i>Resourcing OUT</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconfiança</li> <li>• Legitimidade</li> <li>• Influência Moderada</li> </ul>
<b>Práticas de eParticipação:</b>		
<i>Práticas Antecedentes (Design da Plataforma)</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição dos atores</li> <li>• Definir as características da participação</li> </ul>	<i>Práticas Antecedentes (Design da Plataforma)</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição dos atores</li> <li>• Definir as características da participação</li> </ul>	<i>Práticas Antecedentes (Design da Plataforma)</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição dos atores</li> <li>• Definir as características da participação</li> </ul>
<i>Práticas Participativas</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acessar a plataforma</li> <li>• Enviar respostas (Consulta)</li> </ul>	<i>Práticas Participativas</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enviar propostas</li> <li>• Fomentar o debate</li> <li>• Interagir com os participantes (Fórum sem moderação)</li> </ul>	<i>Práticas Participativas</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enviar propostas</li> <li>• Receber feedback (Fórum com Moderação)</li> </ul>
<b>Mecanismos de Influência:</b>		
Governo <ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicização</li> </ul>	Governo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Argumentação</li> <li>• Reconhecimento</li> <li>• Publicização</li> </ul> Cidadão: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exposição</li> <li>• Mobilização</li> <li>• Bombardeio</li> </ul>	Governo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconhecimento</li> <li>• Publicização</li> </ul> Cidadão: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exposição</li> </ul>
<b>OUTCOME:</b> Influência Baixa	Influência alta	Influência Média

Quadro 13 – Comparação entre os casos

Fonte: Elaborado pela autora

A dinâmica, em relação ao uso dos recursos, ajuda a explicar como o processo de participação gerou diferentes resultados de influência na política pública. A primeira análise sugere que os atores reconhecem diferentes recursos, que poderiam ser usados ao longo do tempo (FELDMAN, 2004). A influência na política pública é maior quando estes recursos são mobilizados nas práticas que antecedem a participação. Esta explicação, baseada nas

evidências, mostra que mudanças significativas ocorreram quando os atores ganharam competências em recursos para desenhar as plataformas.

Nas práticas que antecedem a participação, *resourcing in* são mobilizados para tentar influenciar as decisões sobre o design da plataforma. O processo de participação eletrônica inicia-se com a definição dos atores que irão conduzir a participação. Certos atores recebem a autoridade formal para conduzir a elaboração da política e, conseqüentemente, decidem sobre a participação. Sua autoridade está ligada a recursos como conhecimento especializado e experiência na área e eles podem decidir se irão conduzir o processo sozinhos ou buscar colaboração de outros atores.

Nos casos específicos do PlanMob/SP 2015 e PlanoDiretor, os experts técnicos são nomeados por Decreto de Lei para conduzir a elaboração dos Planos. Estes atores controlam os recursos financeiros (orçamento necessário para realizar a participação eletrônica, tais como gastos com o desenvolvimento da plataforma, divulgação) e possuem conhecimento especializado. Ao ter a autoridade e a posse sobre os recursos (HARDY; PHILLIPS, 1998) a tendência é a centralização das decisões referentes ao *design da plataforma*.

As decisões sobre as características da plataforma consomem e criam novos recursos na prática (FELDMAN, 2004) e influenciam as estratégias a serem adotadas. Desta forma, quando *resourcing in* são colocados em uso, no início do processo de participação, as decisões sobre o design de participação são mais colaborativas, o que resulta em plataformas mais interativas. Por exemplo, no caso PMUS foi possível identificar a mobilização de diversos recursos antecedentes à prática de participação, porém dois foram diferentes e alteraram a participação eletrônica, a formação de alianças e apoio político. Estes recursos são fontes de poder importante, pois descentralizaram as decisões referentes ao design da plataforma e tornaram a coordenação do processo colaborativa.

A aliança é um *resourcing in* que tem influência direta no processo. Este recurso (buscar apoio de experientes em participação e equipe externa de TI) é um recurso potencial que, ao ser colocado em uso, pode influenciar o andamento do processo de participação eletrônica e conseqüentemente o resultado desta participação. Por exemplo, quando este recurso não foi colocado em prática e as decisões foram centralizadas nos experts técnicos, encontrei plataformas de participação com *design* consultivo ou sem interação entre os participantes, que resultaram em legitimação da política ou influência moderada na política pública. Neste caso, os atores dominantes tiveram o controle sobre o processo.

Por outro lado, quando alianças foram formadas e o controle do processo foi compartilhado entre experts técnicos e experientes em participação, identifiquei uma

plataforma com configuração que permitia a interação e a colaboração entre os participantes. O resultado foi a influência na política pública e aprendizado. Isso nos ajuda a entender como os recursos podem ser mobilizados para produzir novas formas de ação (HOWARD-GRENVILLE, 2007). A formação de aliança não é obrigatória, mas é um recurso potencial reconhecido em todos os casos. A sua aceitação, no entanto, depende dos interesses de todas as partes, que criam esta relação por meio do reconhecimento das fragilidades e das potencialidades que a aliança pode trazer. Analisando os movimentos que ocorreram, após a aliança, percebem-se múltiplas possibilidades de influência (como fazem os experientes em participação sobre a decisão do design da plataforma Desafio ÁgoraRio).

O apoio político é um recurso que também foi usado para influenciar no design da plataforma. Este recurso foi uma importante fonte de poder para os especialistas em participação, que usaram este recurso para delinear algumas configurações da plataforma e assegurar que o resultado da participação eletrônica seria considerado no PMUS. O uso deste recurso está relacionado ao poder dos atores em construir movimentos influentes. Primeiro, ao conquistar autonomia política, os especialistas em participação conseguiram ter maior poder de persuasão. Além disso, não sofrem interferências na tomada de decisão.

Nas práticas participativas, fica evidente que os recursos são utilizados pelos atores para tentar influenciar o resultado. Nas plataformas em que há interação, a participação gera *resourcing within*, como a união entre os diferentes saberes, o uso da informação e o recurso espaço tecnológico. Também gera preocupação com as condições tecnológicas, como o acesso, que podem excluir pessoas do processo. Na plataforma consultiva, o alcance é o único *resourcing within* mobilizado.

Neste ponto, os saberes são importantes recursos para que determinados atores exerçam poder em interação. Primeiro, o cidadão influencia a participação evidenciando seu saber. Porém o saber individual se transforma em saber coletivo, conforme a interação acontece. Quanto mais detalhes colocados nas propostas, maior é a chance de serem consideradas no Plano. O saber é mobilizado para ampliar a discussão e isso aumenta as chances de influenciar na política. A mobilização dos saberes é um movimento importante na exposição e no reconhecimento dos atores mais influentes na interação. Quem são? Participantes mais ativos, que conseguem transformar o saber individual em saber coletivo, ou seja, que provocam a discussão, analisam as propostas e as complementam e que têm uma atividade mais intensa na plataforma.

O governo imprime poder a partir do seu saber técnico. Em razão das experiências anteriores, os experts técnicos têm uma visão de que sabem o que é melhor para a cidade. Neste

caso, eles passam a usar este conhecimento para avaliar as propostas deixadas na plataforma e escolher as que têm viabilidade técnica para ser incorporadas no Plano. Por fim, quando o expert técnico reconhece o saber coletivo e este, por sua vez, reconhece os problemas técnicos, há sinergia entre os saberes, que favorece a colaboração. Para que isso aconteça, é necessário que haja interlocutores prontos para ouvir e serem ouvidos. Quando isso acontece há maior influência na política pública.

No final do processo, o *resourcing out* nos indica os recursos que foram gerados como resultado da participação para influenciar a política pública. Diferentes resultados foram encontrados, a partir das práticas de eParticipação. Os achados mostram que o processo de participação eletrônico teve uma influência alta, moderada ou baixa na política pública: legitimando a política, influenciando a política, gerando aprendizado ou criação de frustração e desconfiança.

A influência baixa aconteceu no caso em que a definição sobre o *design* da plataforma foi centralizado e não houve interação, gerando a legitimidade da política. Já a influência moderada aconteceu quando parte do texto final da política possuiu contribuições vindas da plataforma de participação. Isso é possível pela interação entre governo e cidadão, o que fez com que novos recursos fossem gerados na prática, como o reconhecimento do saber coletivo. A escolha pela ferramenta de um fórum com moderação, no entanto, faz com que a vontade técnica prevaleça no final do processo, gerando o recurso desconfiança e fazendo com que o cidadão não consiga visualizar as suas contribuições diretamente na política pública. Mas a plataforma gera um espaço propício para a exposição e reconhecimento dos atores.

Já a influência alta acontece quando é possível identificar, no texto final da política, reflexos da participação na plataforma digital. Este resultado é a colaboração que acontece na plataforma entre os participantes ativos e a sociedade civil e entre os participantes e o governo. Esta interação gera novos recursos, como a união entre o saber técnico e o coletivo e o uso da autonomia política e alteram as estruturas de poder e geram aprendizado.

O modelo (Figura 24) apresenta a relação entre as manifestações de poder, as práticas de eParticipação e os mecanismos de influência. Esse *interplay* constrói condições favoráveis para a que a participação na plataforma aconteça. As manifestações de poder ocorrem por meio da posse de recursos e da autoridade formal, mas também pelo uso dos recursos (*resourcing*) nos três momentos do processo de participação.

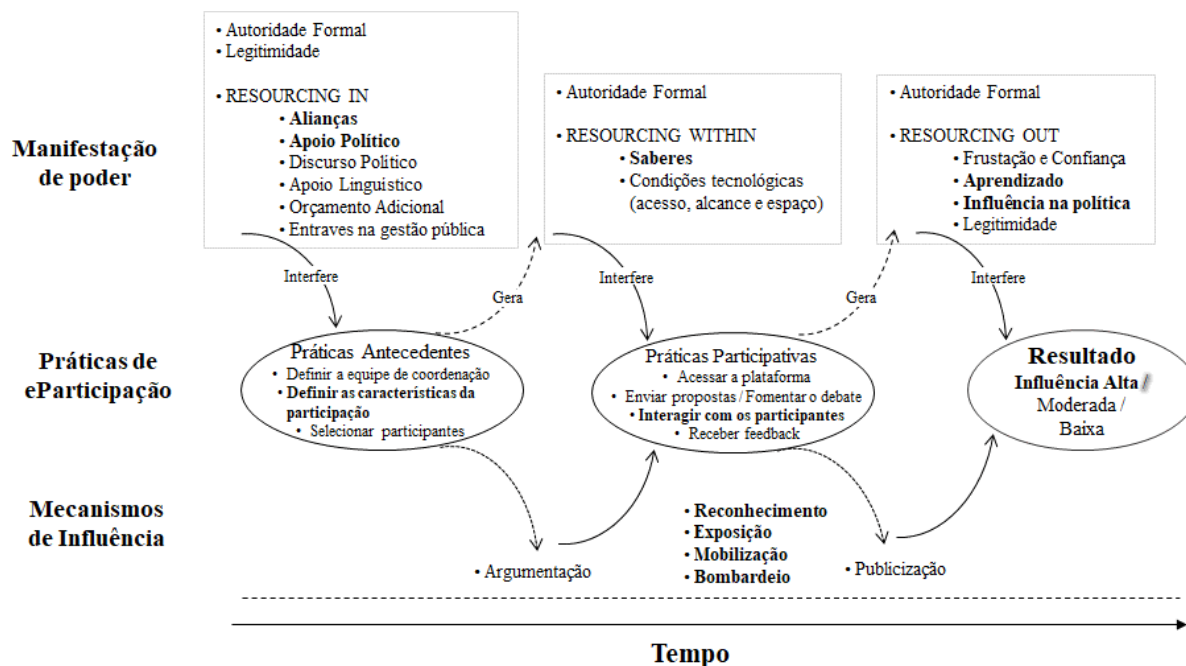


Figura 24 – Modelo Processual da eParticipação para influência na política pública

Fonte: Elaborada pela Autora

Na parte superior da figura, o poder se manifesta pelos atores quando há autoridade formal, legitimidade ou controle dos recursos (visão de posse). Também, quando se mobilizam recursos na prática (*resourcing* - visão da prática). Diferentes recursos são gerados durante as práticas de participação eletrônica: *Resourcing in*, que interferem nas práticas que antecedem a eParticipação eletrônica; *Resourcing within*, que são criados em interação pelos atores, durante a participação eletrônica; e *Resourcing out*, aqueles que são fruto da participação.

No meio da figura, práticas interligadas vinculam o surgimento de condições favoráveis para que a participação eletrônica aconteça. Neste caso, as práticas de eParticipação incluem 1) as práticas antecedentes: definição dos papéis dos atores; escolhas de design da participação (formato, a frequência de realização, etc.) e a seleção dos participantes; 2) as práticas participativas (o acesso às plataformas, o envio de propostas, o tipo de interação estabelecido na participação, as mediações, o feedback) e os resultados dessa participação (influência alta, baixa ou moderada). Essas práticas são alteradas por meio das relações de poder que se estabelecem entre os atores e pelos mecanismos de participação (conforme representado pelas setas na figura).

Na parte inferior da figura, mecanismos são criados para interferir nas práticas de participação. Tanto governo, quanto cidadão usam estes mecanismos para alterar o processo e influenciar o resultado da política pública. Identifiquei seis mecanismos de influência, três usados pelos cidadãos e três pelo governo. Os cidadãos usam a exposição, a mobilização e o

bombardeio para impulsionar a sua participação e serem ouvidos. Já o governo usa a argumentação, o reconhecimento e a publicização, na tentativa de fazer valer a sua vontade e legitimar a política.

Argumentação, mobilização e bombardeio são mecanismos destacados por terem papel importante na tentativa de influenciar a política. São manobras criadas na prática pelos atores para provocar algum tipo de mudança. Referem-se à combinação de elementos para que um determinado movimento aconteça. Os mecanismos de influência ajudam a alterar as estruturas de poder no governo, que possui hábitos estabelecidos e difíceis de ser alterados (RODRIGUEZ et al., 2007).

A mobilização diz respeito a incitar um grande número de cidadãos a participar na plataforma eletrônica. Os atores usam o conhecimento para informar as pessoas sobre mobilidade, recorrem às redes sociais para chamar a atenção para a causa e aos canais como o whatsapp para mobilizar as pessoas a sugerir propostas na plataforma. Trocam documentos, compartilham informação e, assim, conseguem que mais pessoas participem. Este é um mecanismo de convencimento, para que as pessoas participem e se engajem com a causa da mobilidade urbana. Ao analisar este mecanismo foi possível identificar algumas lideranças informais na plataforma. O bombardeio consiste na “inundação” de propostas e comentários sobre um específico tema. Foi possível identificar a união de um determinado grupo que publicou um número alto de reivindicações sobre uma causa e, com isso, conseguiu influenciar a política.

De certa forma, estes grupos dominam a participação e controlam o processo. Se não houver interferência, a política pública irá refletir os interesses destes grupos específicos. Por exemplo, os cicloativistas tiveram um papel muito importante na participação eletrônica do PMUS. De maneira geral, dominam a participação eletrônica aqueles que conseguem se mobilizar para discutir mobilidade urbana e aqueles que se engajam e bombardeiam as plataformas com propostas. Os dois mecanismos, mobilização e bombardeio, são colocados na prática pelo cidadão nas plataformas que permitem a interação.

Já a argumentação foi um mecanismo usado pelo governo para convencer que o processo está correto e para tentar dar transparência às decisões. O governo acaba dominando o processo sobre as decisões de como a participação eletrônica irá ocorrer. Quando abre espaço para discussão, muitas vezes, o cidadão não concorda com o formato estabelecido. É neste momento que a argumentação é utilizada para dialogar e convencer o participante.

## 5.2 RESUMO DOS ACHADOS

Este estudo mostra, primeiro, que o processo de eParticipação é influenciado pelos interesses e ações dos diferentes atores, como já afirmado por Hardy e Phillips (1998). Seis atores foram envolvidos na participação eletrônica para a elaboração das políticas públicas estudadas: os experientes em participação; os experts técnicos; os executivos públicos; os representantes da sociedade civil; os participantes ativos e os participantes anônimos. No início do processo, cada ator imprime poder por meio dos recursos que possui. Por exemplo, os experts técnicos controlam o processo pela sua autoridade formal e sua expertise sobre a política. Estes são os atores dominantes. Por outro lado, os participantes ativos e menos favorecidos buscam influenciar o processo, por meio da legitimidade e do conhecimento prático de mobilidade urbana. Conforme as ações são realizadas na prática, novos recursos são gerados pela interação entre os atores e há alterações nas relações de poder.

O governo tem poder para abrir ou fechar o processo de participação por ter autoridade, ou seja, o direito institucional reconhecido de decidir (AINSWORTH; HARDY; HARLEY, 2005; HARDY; PHILLIPS, 1998). Ele tem o poder de incluir ou não atores ou ideias no processo de formulação da política. Ele também tem o poder de controlar as informações. A interação entre os diferentes atores, no entanto, pode influenciar a dinâmica de poder, por meio dos recursos que são distribuídos na prática (FELDMAN, 2004; FELDMAN; QUICK, 2009; HOWARD-GRENVILLE, 2007).

Segundo, mostra que as decisões sobre o *design* da plataforma influenciam o tipo de interação que irá acontecer. Os achados desta pesquisa reafirmam que a escolha da ferramenta é uma variável que pode afetar não só a participação como o resultado global das políticas (AINSWORTH; HARDY; HARLEY, 2005; SAEBO; ROSE; MOLKA-DANIELSEN, 2010; ZISSIS; LEKKAS; PAPADOPOULOU, 2009) e avança ao explorar os motivos que podem impulsionar tais escolhas. As três plataformas analisadas apresentaram *design* diferente. Na plataforma PlanMob, a configuração em forma de *survey* (enquete) não permitia a interação entre governo e cidadão, nenhuma influência aconteceu na política pública por meio deste tipo de participação.

A plataforma PlanoDiretor expõe a interação entre governo e cidadão, por meio de um fórum moderado pelo governo, no qual o participante poderia deixar a sua sugestão, que seria analisada, avaliada e respondida por um expert técnico. Este tipo de configuração é dominado por uma interação linear e vertical (AINSWORTH; HARDY; HARLEY, 2005), que produziu efeitos moderados na política pública.



Já as plataformas Desafio Ágora Rio e Mapeando, em contraste, revelam uma diferença significativa. A interação na plataforma acontece de forma multidirecional, com a possibilidade de colaboração para a produção de propostas. De fato, este padrão de interação sugere a criação de recursos (FELDMAN; QUICK, 2009) que interferem no processo de participação, influenciando a política pública e gerando aprendizado.

Nas plataformas do tipo enquete e no fórum com moderação foi possível identificar maior centralização por parte do governo nas práticas de eParticipação e, conseqüentemente maior controle sobre a política pública. Já no fórum sem moderação, foi possível identificar colaboração entre os atores e o grau de controle sobre as ações foi menor por parte do governo, permitindo maior envolvimento dos participantes na elaboração da política.

Terceiro, mostra como o poder é exercido pelos diferentes atores nas práticas do processo de participação eletrônica. Poder é exercido pelos atores para influenciar o resultado da decisão e provocar o comportamento desejado, por meio da autoridade que eles têm e/ou pelo emprego de recursos chave, de que os outros dependem (HARDY; PHILLIPS, 1998). No caso das prefeituras, já existe um sistema político que tem autoridade para apoiar o sistema existente e defender os interesses particulares. Os experts técnicos têm o poder de definir o processo participativo, de controlar as informações. Desta forma, as relações de poder ficam enraizadas e difíceis de mudar (RODRIGUEZ, 2007). Porém a interação entre os atores pode influenciar a dinâmica de poder.

Posições e controle de recursos são importantes para entender o poder, mas as influências da estrutura no poder, incluindo os esquemas e as regras que são reproduzidas nas práticas sociais (GIDDENS, 1984; FELDMAN; ORLIKOWSKI, 2011), não devem ser ignoradas. O trabalho sobre *resourcing* trouxe várias observações que foram relevantes para entender as manifestações de poder (DELGADO, 2016; HOWARD-GRENVILLE, 2007; WIEDNER; BARRETT; OBORN, 2017). A atenção metodológica e teórica explícita ao poder, durante as interações, ajudou a articular como atores construíram movimentos influentes e por que certos movimentos foram efetivos. Os atores devem entender as práticas de eParticipação e colocar recursos em uso para produzir novas ações. Este ciclo do uso de recursos (FELDMAN, 2004) mostra como experts técnicos, experientes em participação e participantes se movimentaram na tentativa de influenciar a política.

Da interação e relacionamento entre governo e cidadão emergiram *resourcing* que foram classificados em três fases: *resourcing in* (entrada do processo); *resourcing within* (dentro do processo); e *resourcing out* (fora do processo). *Resourcing in* refere-se ao uso de recursos que interferem nas práticas que antecedem a participação eletrônica, como a definição dos atores e

o design da plataforma. *Resourcing within* refere-se aos recursos que são mobilizados durante a interação entre os atores na plataforma de participação. Já o *resourcing out* é aquele relacionado ao resultado da interação na plataforma. Estes recursos são importantes para entender como as mudanças acontecem no processo de participação e o impacto destas mudanças na elaboração da política pública. Quando o *resourcing in* é mobilizado na prática, maiores as possibilidades de influenciar a política.

Quarto, foram identificados seis mecanismos de influência para tentar interferir no resultado da participação na política pública: mobilização, bombardeio e exposição (pela sociedade civil); e argumentação, publicização e reconhecimento (pelo governo). Mobilização é o ato de criar uma movimentação para impulsionar a participação. Bombardeio refere-se à submissão de muitas propostas simultâneas sobre um determinado tema. Exposição está ligada ao ato de se apresentar e de colocar em evidência. Argumentação refere-se a colocar pontos e contrapontos para convencer o cidadão. Publicização é o ato de tornar público o processo de participação. Finalmente, o reconhecimento consiste em identificar os atores importantes para estreitar relações.

Em suma, ao longo do tempo, as manifestações de poder afetam as oportunidades de os atores exercerem seus papéis nas práticas de eParticipação. A visão de posse (HARDY; PHILLIPS, 1998) nos ajuda entender como o governo usa a sua autoridade formal para manter o controle sobre a política pública. A visão da prática, por meio do uso dos recursos (FELDMAN, 2004), nos ajuda a explicar como os recursos se tornam uma importante fonte de poder, ao criar novos recursos que modificam as ações e interferem nas decisões sobre a participação eletrônica, que molda a formulação da política pública. Os mecanismos de influência também nos ajudam a entender quais as manobras que são colocadas na prática para alterar as estruturas de poder.

### 5.3 IMPLICAÇÕES TEÓRICAS

Esta pesquisa apresenta contribuições para a literatura de eParticipação, para a literatura de poder e para a literatura de *resourcing*. O quadro 14 resume estas contribuições.

Para a literatura de ...	Contribuição Teórica
eParticipação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explora como o processo de eParticipação pode influenciar o ciclo de políticas públicas</li> <li>• Explica como as manifestações de poder podem influenciar o processo de eParticipação</li> <li>• Aponta a mediação como prática importante no processo de participação eletrônica</li> <li>• Apresenta os mecanismos de influência como fatores-chave para o empoderamento do cidadão</li> </ul>
Poder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avança na explicação de poder sob o ponto de vista da prática e da posse</li> <li>• Inclui a lente de <i>resourcing</i> como fonte de poder</li> </ul>
<i>Resourcing</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresenta as fases de <i>resourcing</i></li> <li>• Amplia a explicação sobre os recursos potenciais e recursos em uso no estabelecimento das relações de poder</li> <li>• Avança na discussão sobre o recurso espaço como importante aspecto nas relações de poder, incluindo a tecnologia como aspecto importante para este recurso</li> </ul>

Quadro 14 – Resumo das contribuições desta pesquisa

Fonte: Elaborada pela Autora

### 5.3.1 Contribuição para a literatura de eParticipação

A eParticipação busca conectar governo e cidadão, por meio das TIC, para apoiar a decisão pública (MACINTOSH, 2004; MEDAGLIA, 2012; SUSH; GRÖNLUND, 2012). O tema é bastante debatido, porém algumas lacunas ainda precisam ser preenchidas. Neste sentido, esta tese apresenta contribuições para o campo de eParticipação.

Primeiro, explora como o processo de participação pode influenciar o ciclo de políticas públicas. A partir da análise processual dos dados, apresento um modelo que descreve as práticas do processo de participação na elaboração de políticas públicas. Este modelo considera os atores envolvidos, as ferramentas escolhidas, as práticas de design da plataforma, a participação em si, as ações de mediações, os mecanismos de influência empregados e o resultado da participação na formulação da política pública.

Segundo, mostra como as manifestações de poder podem influenciar o processo de participação. Pesquisas anteriores indicam que a participação eletrônica tem o potencial de conectar governo e cidadão, mas também pode criar espaços limitadores de poder (AINSWORTH; HARDY; HARLEY, 2005; FELDMAN; QUICK, 2009). Avanço nesta discussão, demonstrando as manifestações de poder ao longo de cada prática de eParticipação e identifico que a mobilização de recursos, na prática, altera o curso da participação eletrônica.

Neste sentido, a eParticipação tem o potencial de gerar recursos, mas também pode ser limitada a quem os possui. (FELDMAN; QUICK, 2009). Apresento esses recursos como importantes fontes de poder no processo de participação eletrônica. Recursos foram gerados

pelo governo para promover a participação e controlar o processo, entre eles, o estabelecimento de alianças, a captação de recursos financeiros, a conquista de autonomia política e a busca por apoio político. Por outro lado, a interação entre governo e cidadão gerou novos recursos, tais como a união entre os saberes, a troca de informações, confiança e frustração. Porém não descarto a preocupação com o acesso à Internet e à informação para que as pessoas tenham a oportunidade de participar.

Terceiro, aponta a mediação como prática importante no processo de participação eletrônica. O modelo de Susha e Grönlund (2012) apresenta três categorias das pesquisas de eParticipação: uma relacionada aos atores envolvidos no processo, outra ao ambiente de participação e a terceira relacionada às ferramentas e aplicações. Os achados desta tese lançam luz sobre uma dimensão ainda não mencionada, a da mediação entre os atores envolvidos.

Por fim, apresento os mecanismos de influência como fatores-chave para o empoderamento do cidadão. A literatura de eParticipação demonstra que alcançar patamares mais inclusivos e realmente envolver o cidadão, na decisão pública são desafios nas práticas de participação eletrônica (FEDOTOVA; TEIXEIRA; ALVELOS, 2012; LINHART; PAPP, 2010).

Tem-se, também, que atores mais poderosos podem controlar a participação e os menos poderosos (sem recursos, como acesso, informação, legitimidade, etc.) podem não ser envolvidos no processo (ÅSTRÖM; GRANBERG; KHAKEE, 2011; FELDMAN; QUICK, 2009). Neste trabalho, mostro que alguns mecanismos podem ser usados pelos atores menos favorecidos para aumentar as suas chances de influenciar a política. Destaco que estes atores, ao se mobilizarem, bombardearem a plataforma e, ao se exporem, conquistaram o direito de serem ouvidos. Com isso, quero dizer que, mesmo que o governo tenha a autoridade e crie barreiras para proteger seu interesse, é possível criar mecanismos para superar estas barreiras. A sociedade civil pode se organizar e se unir para manifestar a sua vontade.

### **5.3.2 Contribuição para a literatura de Poder**

Esta tese contribui para a literatura de poder, ao ampliar a discussão sob a complementariedade das visões de posse e de prática (COOK, BROWN, 1999; MARSHALL, ROLLINSON, 2004; TELLO-ROZAS, POZZEBON, MAILHOT, 2015). Ressalto que o uso simultâneo das duas epistemologias pode proporcionar uma melhor compreensão das relações de poder.

O governo tem a autoridade formal para controlar o processo. Também tem a posse de recursos para tomar as decisões públicas. Pode, porém, criar condições, por meio da participação eletrônica, para a criação de novos recursos e delegar oportunidades de autoridade informal, para que outras pessoas possam interferir na elaboração da política pública. O foco é transferido do poder que é possuído no início do processo para as manifestações de poder que são criadas e redistribuídas na prática. Desta forma, para entender como poder interfere nas decisões públicas, que possuem participações mediadas por TIC, é importante olhar para os aspectos de autoridade formal, para os recursos críticos que são controlados e para quem os controla. Mas também é importante buscar reconhecer as interações e mecanismos que são colocados na prática para interferir nos resultados desejados.

Para complementar o entendimento da visão da prática, este trabalho aborda como poder se manifesta por meio do uso dos recursos (HOWARD-GRENVILLE, 2007; DELGADO, 2016). Analiso o *resourcing* como fonte de poder, onde os atores identificam os recursos potenciais e escolhem fazer uso deles para manter as estruturas de poder ou provocar mudanças. Por meio da interação, os atores tiveram que entender as práticas de eParticipação, ao longo do tempo, ativando os ciclos de recursos que levaram ao resultado de influência na política pública.

Poder não é atribuído a um grupo ou a um indivíduo, como uma propriedade dessa entidade, mas sim pela interação entre os atores (FELDMAN; ORLIKOWSKI, 2011; FELDMAN; QUICK, 2009; HOWARD-GRENVILLE; METZGER; MEYER, 2013). Os recursos não são fornecidos, são promulgados de maneira que podem produzir resultados inesperados (FELDMAN, 2004). Desta forma, indico que recursos são colocados em prática para construir movimentos que provoquem mudanças no processo de participação eletrônica e, assim, garantir resultados de influência. Por exemplo, o governo imprime poder por meio da sua autoridade formal e controle dos recursos, porém, no momento em que ele inclui a participação eletrônica no processo de elaboração da política pública, novos recursos são colocados em uso. Esses recursos, tais como as alianças e o apoio político, criam novas configurações, que alteram as práticas antecedentes, que incluem o design da plataforma. Para manter o controle, o governo coloca novos recursos em prática, entre eles, a imposição do seu saber técnico. Por outro lado, os participantes precisam ter entendimento do contexto para conseguirem ter maior poder de influência na política pública. Uma vez que o espaço de interação é aberto, aumenta a capacidade de esses atores criarem novos recursos por meio da interação: a união entre os saberes e a discussão no espaço tecnológico. Os recursos em uso promovem resultados distintos e alteram a estrutura de poder. *Resourcing* também são usados

para criar mecanismos que impulsionam a redistribuição de novos recursos que provocam mudanças, aumentando o poder de influência dos atores.

### 5.3.3 Contribuições para a literatura de *Resourcing*

Os achados desta pesquisa contribuem para a literatura de *resourcing* de três maneiras. Primeiro, apresento as fases de *resourcing* em três dimensões: *resourcing in*, *resourcing within* e *resourcing out*. Em particular, abordo pesquisas anteriores que ressaltam o valor de olhar para os diferentes tipos de recursos conectados às diferentes práticas conectadas e o efeito que um causa no outro (DELGADO, 2016). Neste estudo, mostro que diferentes recursos foram criados durante a participação eletrônica, interferindo nas práticas antecedentes, de meio e o resultado do processo. Com isso, avanço nas contribuições de Delgado (2016), reforçando o entendimento de como as diferentes práticas contribuem para que novos recursos sejam criados e como estes recursos provocam mudanças que alteram as estruturas de poder.

Segundo, reforço a explicação sobre os recursos potenciais e recursos em uso (FELDMAN, 2004; FELDMAN e WORLINE, 2012; WIEDNER; BARRETT; OBORN, 2017, 2017). Argumento que é importante entender o impacto do não uso de um recurso potencial para o estabelecimento das relações de poder e as condições que levaram à escolha de colocar um determinado recurso em prática. A perspectiva de *resourcing* divide as coisas em recursos potenciais e recursos em uso (FELDMAN, 2004; FELDMAN; QUICK, 2009; FELDMAN; WORLINE, 2012). A forma como o recurso potencial é usado é que determina que tipo de recurso ele se torna (FELDMAN; WORLINE, 2012). Wiedner, Barrett e Oborn (2017) sugerem que focar no uso direto dos recursos limita a capacidade de reconhecer como os recursos potenciais podem moldar o comportamento e as relações (WIEDNER; BARRETT; OBORN, 2017). Os meus achados reforçam este entendimento e indicam que os motivos pelos quais os recursos potenciais foram reconhecidos e não colocados em prática, podem ser importantes para entender como e por que o resultado de influência na política aconteceu.

Por fim, este estudo avança na discussão sobre o recurso espaço, um importante aspecto nas relações de poder. Este recurso permite o ajuste e a acomodação mútua que direcionam a ação (WIEDNER; BARRETT; OBORN, 2017). Ele pode permitir ou restringir as práticas dos atores (DELGADO, 2016). Os achados reforçam a tese que, em ambientes que restringem a interação, a possibilidade de influência na política pública é menor. Já em espaços mais interativos, a colaboração entre os atores provoca uma influência maior.

Nota-se, também, que o recurso espaço pode ser gerado como um subproduto involuntário de ações propositadas (WIEDNER; BARRETT; OBORN, 2017). No caso, os interesses dos poderosos, que detêm autoridade formal e controle dos recursos (poder na posse), podem moldar espaços que permitam mais ou menos interação.

Aponto as diferenças de um espaço eletrônico para a participação e busco entender como este recurso pode provocar as mudanças. O eletrônico provoca mudanças no espaço, diferentes do espaço físico, como apresentado nas pesquisas de Delgado (2016) e Wiedner, Barrett e Oborn (2017). Por exemplo, as pessoas não ocupam lugares demarcados ou são ouvidas a partir de uma sequência e isso denota poder. No espaço eletrônico, os participantes ocupam o mesmo lugar e tem o mesmo poder para serem ouvidos. Não é a cadeira que ele ocupa (posição de autoridade) que o diferencia dos demais, mas como ele mobiliza outros recursos (como o saber) para alcançar maior influência. Além disso, a colaboração se sobressai no espaço eletrônico e os atores são reconhecidos pelo poder de interação que eles têm na plataforma.

#### 5.4 IMPLICAÇÕES PARA A PRÁTICA

Este estudo apresenta algumas implicações para a prática. Olhar para o processo de participação eletrônica, buscando visualizar as relações de poder, sob os aspectos de posse e da prática, permite descobrir como a participação eletrônica pode implicar em diferentes resultados na formulação da política pública. Desta forma, traz benefícios para o governo, apresentando *insights* para conduzir o processo de participação eletrônica, e para a sociedade civil, destacando mecanismos e recursos que podem ser mobilizados para romper com as estruturas de poder.

Esta pesquisa pode ser útil para gestores públicos que visam melhorar a compreensão sobre o uso de tecnologias para auxiliar na elaboração de políticas públicas, a partir da participação dos cidadãos. O governo tem o poder de posse para decidir sobre o processo de participação eletrônica. Este trabalho demonstra que as práticas governamentais podem induzir a mudança na política, ao alterar as estruturas de poder, a partir do design da plataforma a ser disponibilizada. Por outro lado, podem manter as estruturas de poder, projetando plataformas menos interativas. Sabendo disso, os gestores públicos podem se beneficiar, se forem capazes de mobilizar recursos potenciais e transformá-los em uso, para criar plataformas de participação que resultem na legitimação da política ou no empoderamento do cidadão, para a construção da política pública. Além disso, ao compreender as práticas de eParticipação e o uso dos recursos,

os gestores públicos podem se beneficiar dos achados para reconhecer e usar recursos para influenciar o processo de eParticipação e elaboração de políticas públicas.

A motivação do cidadão está relacionada ao seu empoderamento (CUNHA *et al.*, 2015; FEDOTOVA, TEIXEIRA, ALVELOS, 2012; GLASSEY, 2010). Investigar o resultado da participação, sobre a política pública, auxilia no entendimento de quais ações irão refletir na colaboração entre governo e cidadão e quais podem avançar para que a população tenha o poder de decisão.

Por outro lado, este trabalho indica mecanismos que podem ser utilizados pelos cidadãos para ter uma participação eletrônica mais ativa, como a mobilização, a exposição e o bombardeio. O cidadão pode se beneficiar, se for capaz de perceber o espaço eletrônico como um recurso potencial, que pode ser usado para sua vantagem. Desta forma, este estudo apresenta o potencial de uma maior efetividade na ação pública, combinada a uma participação mais ampla da sociedade no planejamento e na formulação das políticas públicas.

Os achados também podem ser utilizados para propor melhorias na elaboração de plataformas de participação, com o propósito de ampliar a relação entre governo e cidadão, por meio das TIC. O reconhecimento e a união dos saberes técnicos e coletivos são importantes para se ter possibilidades de participação mais ampla na formulação de políticas públicas. Espera-se que as agências governamentais identifiquem com facilidade questões na sociedade, por meio da participação eletrônica e que isso reflita na satisfação dos cidadãos, em relação ao processo. Além disso, os achados podem beneficiar a melhoria do monitoramento da execução das políticas, em colaboração com os cidadãos.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa apresenta uma visão sobre o processo de participação eletrônica. Em particular, busquei identificar como o poder se manifesta no uso de plataformas de participação digital para influenciar a formulação da política pública. Parti do pressuposto de que para compreender a influência das plataformas na política pública, devia entender as práticas de participação que se sucederam ao longo do tempo. Assim, busquei observar os detalhes do processo de participação eletrônica, para compreender as escolhas dos atores, a interação entre eles, as práticas que foram desenvolvidas, os recursos que foram utilizados, os mecanismos e táticas implementados e os resultados das decisões.

Ao examinar as plataformas de participação para a elaboração de três políticas públicas em cidades importantes do país (plataforma de participação para elaboração do PlanMob/SP 2015, de São Paulo; do PMUS 2015, do Rio de Janeiro; e do PlanoDiretor 2014, de Curitiba), demonstro o processo, no qual os atores usam recursos para influenciar na elaboração da política pública. Com base na perspectiva retrospectiva e comparativa de processo, revelo práticas de eParticipação envolvidas na busca de resultados que alterem a política.

Para atingir o objetivo desta pesquisa, primeiramente, busquei reconhecer os atores envolvidos no processo e os recursos que cada um possui. Em seguida, caracterizei as plataformas de participação digital que foram disponibilizadas pelo governo para cada política pública analisada. Identifiquei as ferramentas que o governo escolheu para se relacionar com o cidadão e o tipo de interação que cada uma permitia. Na sequência, estudei como as plataformas foram concebidas, como aconteceu a eParticipação e qual o reflexo desta participação na política. Analisei, então, o processo, identificando as práticas da eParticipação ao longo do tempo. Encontrei as diversas ações, manobras, táticas e mecanismos realizados para potencializar o resultado da participação a ser incorporado na política pública. Mecanismos, como a mobilização, o bombardeio, a exposição e o reconhecimento, são importantes para a construção de movimentos de influência. Por fim, busquei explicar como e por que as manifestações de poder interferem nestas práticas de participação.

Os achados mostram que os diferentes atores imprimem poder na plataforma, por meio da posse de recursos críticos e autoridade formal, mas também por meio da mobilização de recursos na prática (*resourcing*). Conforme estes recursos são criados e distribuídos nas práticas de eParticipação, as mudanças vão moldando o curso da participação e o resultado de influência na política pública. Três fases de *resourcing* emergiram da prática: *resourcing in*, *resourcing within* e *resourcing out*. Tem-se, ainda, que a mobilização de *resourcing in* nas práticas que

antecedem a participação na plataforma, como a formação de alianças e a busca pelo apoio político, têm reflexos no resultado que impulsiona a influência na política pública. A união entre os saberes técnicos e coletivos (*resourcing within*) para realizar a eParticipação é uma fonte de poder que interfere no resultado.

A comparação entre os três casos nos permite concluir que o uso dos diferentes recursos na prática leva a resultados diferentes da participação eletrônica. O *framework* que apresento é útil para entender como os atores podem influenciar a formulação da política pública, por meio da participação em plataformas eletrônicas. A partir do modelo é possível compreender o processo da participação eletrônico e as manifestações de poder que alteram a participação e afetam a política pública. As práticas de participação geram recursos, que são mobilizados pelos atores para criar movimentos que provoquem mudanças no design da plataforma, na participação e no resultado dessa participação. O uso destes recursos (*in, within, out*) gera mudanças nas práticas de participação e no estabelecimento de mecanismos usados para influenciar o processo. Este *interplay*, entre o uso dos recursos e os mecanismos de influência, provoca mudanças nas práticas de eParticipação que, ao longo do tempo, refletem nos resultados, gerando a legitimidade, a influência na política pública e o aprendizado.

Os resultados da pesquisa nos ajudam a entender como o uso dos recursos pode potencializar o resultado efetivo da participação. Ou seja, que a política pública reflita a colaboração entre governo e cidadão. Esta pesquisa contribui para a literatura de eParticipação, expandindo o conhecimento sobre os antecedentes, as práticas e os resultados no processo de participação eletrônica, que são importantes no entendimento do uso de plataformas de participação que permitem o empoderamento do cidadão. Contribui para a literatura de poder, ampliando as discussões sobre os paradigmas de posse e de prática e avançando na explicação de *resourcing* como fonte de poder. Também enriquece a literatura de *Resourcing*, explorando a discussão sobre o recurso espaço, como aspecto importante das relações de poder e apresenta o conceito de fases de recursos no processo de participação digital. O estudo é relevante para entender estas práticas e contribuir para que gestores públicos possam desenvolver plataformas que auxiliem na governança pública. A pesquisa também pode prover direções que levem o governo e cidadãos a criar mecanismos para melhorar seu relacionamento na formulação de políticas públicas, por meio das TIC.

## 6.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

O estudo apresenta algumas limitações. Por exemplo, apesar de usar múltiplas fontes de dados, não posso descartar as explicações alternativas para a dinâmica que apresentei.

Além disso, embora tenha usado casos comparativos, talvez, se os dados fossem capturados em tempo real, teriam alguma riqueza particular que não pode ser identificada nesta tese. Por se tratar de estudo de caso retrospectivo, não foi possível acompanhar em tempo real o processo de participação, durante a elaboração da política pública. Certamente, o uso de entrevistas retrospectivas foi fundamental para entender e reconstruir os passos do processo. No entanto, acompanhar uma plataforma de participação em tempo real poderia agregar ao estudo pontos de vista que não puderam ser capturados. Futuras pesquisas podem usar a netnografia para observar as relações de poder e as mobilizações dos recursos no curso da participação eletrônica.

Outra limitação deste estudo foi a análise da fase de formulação da política. Não foi possível observar as demais fases do ciclo de políticas públicas. Acredito que o modelo apresentado pode ser aplicado para entender a participação nas demais fases, porém, devido à complexidade dos casos, não foi possível fazer. Futuras pesquisas podem usar o modelo para identificar as relações de poder que se instauram na implantação e avaliação das políticas públicas.

Uma dificuldade encontrada, para realizar esta pesquisa, foi que os dados foram coletados em um ambiente de transição de governo. Em 2016, foi ano eleitoral no Brasil e houve mudanças de prefeito nas três cidades estudadas. O plano de governo dos três novos prefeitos é bastante diferente dos anteriores e, com isso, tive dificuldades de ter acesso a alguns dados. Por exemplo, na cidade do Rio de Janeiro o laboratório de participação teve suas atividades suspensas. Desta forma, o acesso a alguns entrevistados ficou restrito. Com a mudança de governo na cidade de São Paulo, também não consegui mais acesso a documentos que faziam parte do processo, como atas das reuniões presenciais.

Como as eleições já estavam previstas para acontecer durante o período desta tese, sabendo destes riscos, me antecipei na coleta de dados. Desta forma, posso dizer que os dados importantes para as conclusões desta pesquisa foram coletados, porém não foi possível acompanhar o processo de transição.

Este é um aspecto importante nas estruturas de poder, especialmente para a continuidade das políticas públicas. Sugiro fortemente que pesquisas avancem nesta discussão, buscando entender o impacto das transições de governo na implantação e avaliação das políticas públicas, especificamente no que tange à participação eletrônica e ao poder. Além disso, tem-se que o contexto é importante neste tipo de análise. Assim como as manifestações de julho de 2013

mudaram o cenário para atenção na mobilidade urbana, fatores contextuais podem influenciar nas relações de poder e escolhas de participação na elaboração de políticas públicas. Futuras pesquisas podem se debruçar sobre estes aspectos.

Este estudo teve propositalmente o foco em políticas no âmbito municipal. Outro foco importante é observar as iniciativas de participação dos governos estaduais e federal. As realidades distintas entre os governos subnacionais e o governo federal, principalmente em relação à infraestrutura e à governança de TI, abre espaço para investigação para futuras pesquisas.

Por fim, este estudo se debruça sobre o processo de eParticipação para a formulação de políticas públicas de mobilidade urbana, no âmbito estratégico e municipal. Futuras pesquisas podem explorar outras áreas de políticas públicas, como a saúde, a educação, justiça, etc. Ou ainda explorar a formulação de políticas públicas mais específicas, como por exemplo, a política de ciclomobilidade de uma cidade. Os resultados comparativos podem trazer subsídios à construção teórica sobre eParticipação e poder.

## REFERÊNCIAS

- AINSWORTH, S.; HARDY, C. The construction of the older worker: privilege, paradox and policy. **Discourse & Communication**, v. 1, n. 3, p. 267–285, 2007.
- AINSWORTH, S.; HARDY, C.; HARLEY, B. Online Consultation: E-Democracy and E-Resistance in the Case of the Development Gateway. **Management Communication Quarterly**, v. 19, n. 1, p. 120–145, 2005.
- ALATHUR, S.; ILAVARASAN, P.; GUPTA, M. **Citizen empowerment and participation in e-democracy: Indian context**. ICEGov2011. **Anais...**Tallin, Estonia: ACM, 2011Disponível em: <<http://dl.acm.org/citation.cfm?id=2072072>>
- ALLEN, D. et al. Trust, power and interorganizational information systems: the case of the electronic trading community TransLease. **Information Systems**, v. 10, p. 21–40, 2000.
- ANDERSEN, K. et al. Costs of e-participation: the management challenges. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 1, n. 1, p. 29–43, 2007.
- ANDERSON, J. E. **Public Policymaking**. New York: Praeger, 1975.
- ANDERSSON, A.; GRÖNLUND, Å.; ÅSTRÖM, J. You can't make this a science! - Analyzing decision support systems in political contexts. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 4, p. 543–552, 2012.
- ASTLEY, W. G.; SACHDEVA, P. S. Structural Sources of Intraorganizational Power: A Theoretical Synthesis. **Academy of Management Review**, v. 9, n. I, p. 104–113, 1984.
- ÅSTRÖM, J.; GRANBERG, M.; KHAKEE, A. Apple Pie–Spinach Metaphor: Shall e-Democracy make Participatory Planning More Wholesome? **Planning Practice and Research**, v. 26, n. 5, p. 571–586, 2011.
- AVGEROU, C.; MCGRATH, K. Power, rationality, and the art of living through socio-technical change. **MIS Quarterly**, v. 31, n. 4, p. 295–315, 2007.
- AZAD, B.; FARAJ, S. Social power and information technology implementation: A contentious framing lens. **Information Systems Journal**, v. 21, n. 1, p. 33–61, 2011.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. Two faces of power. **The American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947–952, 1962.
- BADOUARD, R.; MONNOYER-SMITH, L. Hyperlinks as Political Resources : The European Commission Confronted with Online Activism. **Policy Studies Organization**, v. 5, n. 1, p. 101–117, 2013.
- BARBOSA, A. F. **Governo Eletrônico: dimensões de avaliação de desempenho na perspectiva do cidadão**. 2008. 248 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

BARIFOUSE, R. Os cicloativistas venceram em São Paulo? **BBC Brasil**, 2015. Disponível em: [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/06/150622\\_cicloativismo\\_sao\\_paulo\\_rb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/06/150622_cicloativismo_sao_paulo_rb)> Acesso em: ago. 2016.

BAUGARTNER, F.; JONES, B. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press. 1993.

BENBASAT, I. The Case Research Strategy in Studies of Information Systems Case Research. **MIS quarterly**, v. 3, n. 3, p. 369–386, 1987.

BENSON, J. Organizations: A dialectic view. **Administrative Science Quarterly**, v. 22, p. 1–21, 1977.

BENSON, J. K. The Interorganizational Network as a Political Economy. **Administrative Science Quarterly**, v. 20, n. 2, p. 229–249, 1975.

BICKING, M. **Modelling and simulation to facilitate policy choices: The impact of policy modelling gaps on good governance**. 12th Annual International Conference on Digital Government Research. **Anais...**College Park: ACM, 2011Disponível em: <<http://doi.acm.org/10.1145/2037556.2037572>>

BIZJAK, I. Improving public participation in spatial planning with Web 2.0 tools. **Urbani Izziv**, v. 23, n. 1, p. 112–124, 2012.

BOJOVIC, D. et al. Online participation in climate change adaptation: A case study of agricultural adaptation measures in Northern Italy. **Journal of Environmental Management**, v. 157, p. 8–19, 2015.

BONSÓN, E.; ROYO, S.; RATKAI, M. Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 1, p. 52–62, 2015.

BOONSTRA, A.; DE VRIES, J. Managing stakeholders around inter-organizational systems: A diagnostic approach. **Journal of Strategic Information Systems**, v. 17, n. 3, p. 190–201, 2008.

BOURDIEU, P. **Outline of a theory of practice**. UK: Cambridge University Press, 1977.

BOURDIEU, P. Social space and symbolic power. **Sociological Theory**, v. 7, n. 1, p. 14–25, 1989.

BOURDIEU, P. Social space and symbolic power. **Sociological Theory**, v.7, n.1, p. 14–25, 1991.

BOURDIEU, P. **The state nobility**: elite schools in the field of power. Stanford, CA: Stanford University Press, 1996.

BOYD, O. P. Differences in eDemocracy parties' eParticipation systems. **Information Polity**, v. 13, n. 3, p. 167–188, 2008.

BRADSHAW-CAMBALL, P.; MURRAY, V. V. Illusions and Other Games: A Trifocal View of Organizational Politics. **Organization Science**, v. 2, n. 4, p. 379–398, 1991.

BREWER, G. The Policy Sciences Emerge: to nurture and structure a discipline. **Policy Sciences**, v. 5, n. 3, p. 239–244, 1974.

BURRELL, G.; MORGAN, G. Sociological Paradigms and organisational Analysis - Elements of the Sociology of Corporate Life. **Sociological Paradigms and organisational analysis**, p. 448, 1979.

BUTTERFIELD, K. D.; REED, R.; LEMAK, D. J. An Inductive Model of Collaboration From the Stakeholder's Perspective. **Business & Society**, v. 43, n. 2, p. 162–195, 2004.

CAIDEN, N.; WILDAVISKY, A. **Planning and Budgeting in Developing Countries**. New York: John Wiley, 1980.

CAIRNEY, P. How can policy theory have an impact on policy making? The role of theory-led academic-practitioner discussions. **Teaching Public Administration**, v. 33, n. 1, p. 22–39, 2015.

CASCIARO, T.; GINO, F.; KOUCHAKI, M. The Contaminating effects of building instrumental ties: How Networking can make us feel dirty. **Administrative Science Quarterly**, v. 59, n. 4, p. 705–735, 2014.

CENDON, B. V.; JARVENPAA, S. L. The development and exercise of power by leaders of support units in implementing information technology-based services. **Journal of Strategic Information Systems**, v. 10, n. 2, p. 121–158, 2001.

CHARALABIDIS, Y.; LOUKIS, E. Participative Public Policy Making Through Multiple Social Media Platforms Utilization. **International Journal of Electronic Government Research**, v. 8, n. 3, p. 78–97, 2012.

CHUN, S. A.; CHO, J. S. E-participation and transparent policy decision making. **Information Polity**, v. 17, n. 2, p. 129–145, 2012.

CICLOCIDADE. **Atualizações da Ação Civil Pública sobre o aumento da velocidade nas marginais Tietê e Pinheiros**. Publicado em: 17 mar. 2017. Disponível em: <http://www.ciclocidade.org.br/noticias>. Acesso em: ago. 2016.

CLARK, S. M. et al. Transitional Identity as a Facilitator of Organizational Identity Change during a Merger. **Administrative Science Quarterly**, v. 55, n. 3, p. 397–438, 2010.

CLEGG, S. R. **Frameworks of power**. London: Sage, 1989.

COELHO, T. R.; CUNHA, M. A.; POZZEBON, M. **EParticipation and the policy cycle: Designing a research agenda**. ACM International Conference Proceeding Series. **Anais...2017**

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1–25, 1972.

COLEMAN, S.; FIRMSTONE, J. Contested meanings of public engagement: exploring discourse and practice within a British city council. **Media, Culture & Society**, v. 36, n. 6, p. 826–844, 2014.

COLOMBO, C. et al. Participatory policy process design: lessons learned from three European regions. **Journal of Balkan and Near Eastern Studies**, v. 13, n. 1, p. 117–139, 2011.

COOK, S. D. N.; BROWN, J. S. Bridging Epistemologies: The Generative Dance Between Organizational Knowledge and Organizational Knowing. **Organization Science**, v. 10, n. 4, p. 381–400, 1999.

CORLEY, K. G.; GIOIA, D. A. Identity Ambiguity and Change in the Wake of a Corporate Spin-off. **Administrative Science Quarterly**, v. 49, p. 173–208, 2004.

COSTA, F.; CASTANHAR, J. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969–992, 2003.

CRIADO, J. I.; SANDOVAL-ALMAZAN, R.; GIL-GARCIA, J. R. Government innovation through social media. **Government Information Quarterly**, v. 30, n. 4, p. 319–326, 2013.

CRUICKSHANK, P.; SMITH, C. Understanding the “e-petitioner”. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 5, n. 4, p. 319–329, 2011.

CUNHA, M. A. **Governo eletrônico no Brasil: avanços e impactos na sociedade brasileira**. In: Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil 2005 – 2010. Edição Especial. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010.

CUNHA, M. A. V. C. DA; COELHO, T. R.; POZZEBON, M. Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **Revista de Administração de Empresas**, v. 54, n. 3, p. 296–308, 2014.

CUNHA, M. A. V. C. DA; MIRANDA, P. R. DE M. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. **Organizações & Sociedade**, v. 20, n. 66, p. 543–566, 2013.

CUNHA, M. A. V. C.; GUISE, M. S.; TEIXEIRA, M. A. C. **Projeto democracia digital: Experiências governamentais brasileiras de participação digital**. Relatório de Pesquisa. São Paulo: FGV-EAESP, 2015.

DAHL, R. A. The concept of power. **Behavioural Science**, v. 2, p. 201–205, 1957.

DELGADO, N. A. **Resourcing for inclusion in transnational governance : the work of indigenous peoples in the Nagoya Protocol**. 2016. 315 f. Tese (Doutorado em Filosofia). McGill University, Montréal, Canadá.

DHILLON, G. S.; CALDEIRA, M.; WENGER, M. R. Intentionality and power interplay in IS implementation: The case of an asset management firm. **Journal of Strategic Information Systems**, v. 20, n. 4, p. 438–448, 2011.

DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 1, p. 23–48, 2009.



DRALEGA, C. A.; DUE, B. Community Re-Engagement of Youth: eParticipation Realities in Uganda and Norway. **Information Technologies & International Development**, v. 6, n. 1, p. 94–108, 2010.

ELLIMAN, T.; MACINTOSH, A.; IRANI, Z. A model building tool to support group deliberation (eDelib): A research note. **International Journal of Cases on Electronic Commerce**, v. 3, n. 3, p. 33–44, 2007.

EMERSON, R. M. Power-Dependence relations. **American Sociological Review**, v. 27, n. 1, p. 31–41, 1962.

ERGAZAKIS, K.; METAXIOTIS, K.; TSITSANIS, T. A State-of-The-Art Review of Applied Forms and Areas, Tools and Technologies for e-Participation. **International Journal of Electronic Government Research**, v. 7, n. 1, p. 1–19, 2011.

FARAH, M. Administração pública e políticas públicas. **RAP- Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, p. 813–36, 2011.

FARIA, J. H. Poder e relações de poder nas organizações. In: VIERA, M. M. F; CARVALHO, C. A. **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

FAIRCLOUGH, N. **Discourse and Social Change**. Cambridge: Polity Press, 1992.

FEDERICI, T.; BRACCINI, A. M.; SÆBØ, Ø. “Gentlemen, all aboard!” ICT and party politics: Reflections from a Mass-eParticipation experience. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 3, p. 287–298, 2015.

FEDOTOVA, O.; TEIXEIRA, L.; ALVELOS, H. E-participation in Portugal: evaluation of government electronic platforms. **Procedia Technology**, v. 5, p. 152–161, 2012.

FELDMAN, M. S. Resources in Emerging Structures and Processes of Change. **Organization Science**, v. 15, n. 3, p. 295–309, 2004.

FELDMAN, M. S.; ORLIKOWSKI, W. J. Theorizing Practice and Practicing Theory. **Organization Science**, v. 22, n. 5, p. 1240–1253, 2011.

FELDMAN, M. S.; QUICK, K. S. Generating resources and energizing frameworks through inclusive public management. **International Public Management Journal**, v. 12, n. 2, p. 137–171, 2009.

FELDMAN, M. S.; WORLINE, M. C. Resources, Resourcing, and Ampliative Cycles in Organizations. **The Oxford Handbook of Positive Organizational Scholarship**, n. June, 2012.

FINCHAM, R. Perspectives on power: Processual, institutional and ‘internal’ forms of organizational power. **Journal of Management Studies**, v. 29, p. 741–59, 1992.

FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. [s.l: s.n.]. v. 2004

FOUCAULT, M. **Power/Knowledge: selected interviews and other writings**. New York: Pantheon Book, 1980.

FOUCAULT, M. The subject and power. **Critical Inquiry**, v. 8, n. 4, p. 777–795, 1982.

FREITAS, J. L. DE; MORON, M. A. M.; RAVAZOLO, R. F. **O gabinete digital do estado do rio grande do sul: uma análise por meio da lente da teoria da ação comunicativa**. XXXIX Encontro da ANPAD. **Anais...**Belo Horizonte: 2015

FRENCH, J. R. P.; RAVEN, B. The Bases of Social Power. In: CARTWRIGHT, D.; ZANDER, A. (Eds.). **Group Dynamics**. New York: Harper and Row, 1968.

FREY, K. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 21, p. 211–259, 2000.

FRIEDLAND, R.; ROBERT R. A. Bringing Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J (Eds). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991, p.232–63.

FROST, P. Toward a Radical Framework for Practicing Organization Science. **Academy of Management Review**, v. 5, n. 4, p. 501–508, 1980.

FROST, P. J. Power, Politics and Influence. In: TABLIN, F.M; PUTNAM, L. L.; ROBERTS, K. H; PORTER, L. W. (Eds.). **Handbook of Organizational Communications: An Interdisciplinary Perspective**. London, UK: Sage, 1987.

FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. **Public Administration Review**, v. 66, n. S1, p. 66, 2006.

GEPHART, R. P. Qualitative Research and the Academy of Management Journal From the editors. **Academy of Management Journal**, v. 47, n. 4, p. 454–462, 2004.

GIDDENS, A. **New rules of sociological method**. New York: Basic Books, 1976.

GIDDENS, A. **Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis**, London: MacMillan, 1979.

GIDDENS, A. **The Constitution of Society**. Cambridge: Polity Press, 1984.

GLASSEY, O. **A Survey on Participation at Geneva ' s Constituent Assembly**. Proceedings IFIP ePart 2010 Conference. **Anais...**Switzerland: IFIP, 2010

GOMEZ, J. et al. On deciding how to decide: Designing participatory budget processes. **European Journal of Operational Research**, v. 229, n. 3, p. 743–750, 2013.

GREGOR, S. The nature of theory in information systems. **MIS quarterly**, v. 30, n. 3, p. 611–642, 2006.

GRIFFITH, T. L.; SOBOL, M. G. Negotiating medical technology implementation: overcoming power and stakeholder diversity. **International Journal of Healthcare Technology and Management**, v. 2, n. 1/2/3/4, p. 375, 2000.

GRÖNLUND, A. Emerging electronic infrastructures: Exploring democratic components. **Social Science Computer Review**, v. 21, p. 55-72, 2003.

GRÖNLUND, ÅKE; WAKABI, W. Citizens' use of new media in authoritarian regimes: a case study of Uganda. **Electronic Journal of Information systems in Developing Countries**, v. 67, n. 1, p. 1-23, 2015.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. Competing Paradigms in Qualitative Research. **Handbook of qualitative research**, p. 105-117, 1994.

GULATI, G. J. "JEFF"; WILLIAMS, C. B.; YATES, D. J. Predictors of on-line services and e-participation: A cross-national comparison. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 4, p. 526-533, 2014.

HADDAD, F. **Prefeito de São Paulo afirma que ciclovias são conquista da sociedade e agradece cicloativismo**. Disponível em: <http://vadebike.org/2016/05/haddad-agradece-cicloativistas-ciclovias-conquista-sociedade/>. Acesso: abril, 2015.

HALL, R. H. **Organizations: Structures, Processes, and Outcomes**. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1999.

HARDY, C. Power and politics in organizations. In: Hardy, C. (Eds). **Managing strategic action**. London: Sage, 1994

HARDY, C.; PHILLIPS, N. Strategies of engagement: Lessons from the critical examination of collaboration and conflict in an interorganizational domain. **Organization Science**, v. 9, n. 2, p. 217-230, 1998.

HEISKANEN, A.; NEWMAN, M.; EKLIN, M. Control, trust, power, and the dynamics of information system outsourcing relationships: A process study of contractual software development. **Journal of Strategic Information Systems**, v. 17, n. 4, p. 268-286, 2008.

HERMIDA, A. E-democracy remixed. **JeDEM - eJournal of eDemocracy and Open Government**, v. 2, n. 2, p. 119-130, 2010.

HINDMAN, M. **The myth of digital democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2009.

HÖCHTL, J.; PARYCEK, P.; SACHS, M. E-participation readiness of Austrian municipalities. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 5, p. 32-44, 2011.

HOWARD-GRENVILLE, J. A. Developing Issue-Selling Effectiveness over Time: Issue Selling as Resourcing. **Organization Science**, v. 18, n. 4, p. 560-577, 2007.

HOWARD-GRENVILLE, J.; METZGER, M. L.; MEYER, A. D. Rekindling the flame: Processes of identity resurrection. **Academy of Management Journal**, v. 56, n. 1, p. 113-136, 2013.

HOWCROFT, D.; LIGTH, B. Reflections on issues of power in packaged software selection. **Information Systems**, v. 16, p. 592-595, 2006.

- JANN; WEIGRICH, K. Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, G. S.; SIDNEY, M. S. (Eds.). . **Handbook of public policy analysis**. 1. ed. New York: CRC Press, 2007. p. 43–63.
- JASPERSON, J. (SEAN) et al. Review: Power and information technology research: A metatriangulation review. **MIS Quarterly**, v. 26, n. 4, p. 397, 2002.
- JENKINS, W.I. **Policy-Analysis: a political and organizational perspective**. London: Martin Robertsen, 1978.
- JOHANNESSEN, M. Genres of Participation in Social Networking Systems: A Study of the 2009 Norwegian Parliamentary Election. **Electronic Participation: Proceedings of the 2nd IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2010**, v. 6229, n. 4604, p. 104–114, 2010.
- JOHNSON, N. A.; COOPER, R. B. Power and Concession in Computer-Mediated Negotiations: an Examination of First Offers. **Mis Quarterly**, v. 33, n. 1, p. 147–170, 2009.
- JONES, C. O. **An Introduction to the Study of Public Policy**. Belmont, CA: Duxbury Press, 1970.
- KAMAL, M. M. An analysis of e-Participation research: moving from theoretical to pragmatic viewpoint. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 3, n. 4, p. 340–354, 2009.
- KARLSSON, M. Understanding divergent patterns of political discussion in online forums: evidence from the european citizens' consultations. **Journal of Information Technology & Politics**, v. 9, p. 64–81, 2012.
- KAPLAN, B.; MAXWELL, J.A. Qualitative Research Methods for Evaluating Computer Information Systems. In: ANDERSON, J.G.; AYDIN; C.E.; JAY, S.J (Eds.). **Evaluating Health Care Information Systems: Methods and Applications**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994, p. 45-68.
- KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: HarperCollins, 1995.
- KNIGHTS, D.; WILLMOTT, H. Power and identity in theory and practice. **Journal for theory of social behaviour**, v. 33, n. 1, p. 22–45, 1985.
- KOEKOEK, A.; LAMMEREN, R. VAN; VONK, G. The Potential of Integrating E-participation in Planning Support Systems. **URISA Journal**, p. 39–47, 2009.
- KOKKINAKOS, P. et al. Citizens Collaboration and Co-Creation in Public Service Delivery. **International Journal of Electronic Government Research**, v. 8, n. 3, p. 33–62, 2012.
- KOMITO, L. e-Participation and Governance: widening the net. **Electronic Journal of e-Government**, v. 3, n. 1, p. 39–48, 2005.
- KOUSSOURIS, S. et al. Electronic participation pilots in the Western Balkans: lessons from the field. **Journal of Balkan and Near Eastern Studies**, v. 13, n. 1, p. 37–58, 2011.

KOUSSOURIS, S.; CHARALABIDIS, Y.; ASKOUNIS, D. A review of the European Union eParticipation action pilot projects. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 5, n. 1, p. 8–19, 2011.

KOVAČIĆ, Z. J. A brave new e-world? An exploratory analysis of worldwide e-government readiness, level of democracy, corruption and globalization. **International Journal of Electronic Government Research**, v. 1, n. 3, p. 15–32, 2005.

LANGLEY, A. Strategies for theorizing from process data. **The Academy of Management Review**, v. 24, n. 4, p. 691–710, 1999.

LASSWELL, H. D. **Politics Who Gets What, When, How** McGraw Hill, 1956. Disponível em: <<http://www.policysciences.org/classics/politics.pdf>>

LEACH, W. D. Collaborative Evidence and Democracy : Collaborative Public Management from Western Watershed Partnerships. **Public Administration Review**, v. 66, n. Special Issue: Collaborative Public Management, p. 100–110, 2006.

LEE, J.; KIM, S. Active citizen e-participation in local governance: Do individual social capital and e-participation management matter? **Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences**, p. 2044–2053, 2014.

LEVINA, N.; ARRIAGA, M. Distinction and status production on user-generated content platforms: using Bourdieu's theory of cultural production to understand social dynamics in online fields. **Information Systems Research**, v. 25, n. 3, p. 468–488, 2014.

LIMA, L. L.; ASCENZI, L. D. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101–110, 2013.

LINCOLN, Y.S.; GUBA, E.G. **Naturalistic inquiry**. New York: Sage, 1985

LINDBLOM, C. E. . The science of “muddling through”. **Public administration review**, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959.

LINDERS, D. From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 4, p. 446–454, 2012.

LINHART, J.; PAPP, L. Bridging the Gap Between Bottom-Up and Top-Down E-Participation Approaches - E-Participation As Active Citizenship -. **Europe**, 2010.

LLORCA, A.; FERNÁNDEZ-DURÁN, L.; RECH, G. C. ICT introduction in the city councils. A regional analysis. **Service Business**, v. 3, p. 131–147, 2009.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, p. 186–206, 2014.

LOUKIS, E.; XENAKIS, A.; CHARALABIDIS, Y. An evaluation framework for e-participation in parliaments. **International Journal of Electronic Governance**, v. 3, n. 1, p. 25, 2010.

LUKES, S. **Power: A radical view**. London: Macmillan, 1974.

LUKENSMEYER, C. J. Learning from the past, committing to the future: a practitioner's view of our democracy. **Public Administration Review**, n. special issue, p. S273–S283, 2010.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

MACIEL, C. et al. **Technologies for popular participation: a research agenda**.

Proceedings of the 17th International Digital Government Research - dg.o '16.

Anais...Shanghai, China: ACM, 2016Disponível em:

<<http://dl.acm.org/citation.cfm?doid=2912160.2912191>>

MACINTOSH, A. Characterizing e-participation in policy-making. **Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences**, v. 0, n. 1, p. 1–10, 2004.

MACINTOSH, A.; WHYTE, A. Towards an evaluation framework for eParticipation.

**Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 2, n. 1, p. 16–30, 2008.

MAIER-RABLER, U.; NEUMAYER, C. **eParticipation for Political Education:**

**Challenges and Opportunities**. International Conference on Electronic Participation.

Anais...2009Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/978-3-642-03781-8>>

MANOHARAN, A. A Three Dimensional Assessment of U.S. County e-Government. **State and Local Government Review**, v. 45, n. 3, p. 153–162, 2013.

MARKUS, M. L.; BJØRN-ANDERSEN, N. Power over users: its exercise by system professionals. **Communications of the ACM**, v. 30, n. 6, p. 498–504, 1987.

MARSHALL, N.; ROLLINSON, J. Maybe Bacon Had a Point: The Politics of Interpretation in Collective Sensemaking. **British Journal of Management**, v. 15, p. 71–86, 2004.

MAY, P. J. Reconsidering Policy Design : Policies and Publics Author. **Journal of Public Policy**, v. 11, n. 2, p. 187–206, 1991.

MAY, J.P.; WILDAVSKY, A. **The Policy Cycle**. Beverly Hills, CA: Sage, 1978.

MCGOVERN, T.; HICKS, C. How political processes shaped the IT adopted by a small make-to-order company: A case study in the insulated wire and cable industry. **Information and Management**, v. 42, n. 1, p. 243–257, 2004.

MCGRATH, K. et al. Exploring the Democratic Potential of Online Social Networking: The Scope and Limitations of e-Participation. **Communications of the AIS**, v. 30, n. 2012, p. 239–254, 2012.

MCLOUGHLIN, I.; BADHAM, R.; COUCHMAN, P. Rethinking Political Process in Technological Change: Socio-technical Configurations and Frames. **Technology Analysis & Strategic Management**, v. 12, n. 1, p. 17–37, 2000.

MCNAMARA, M. Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination, and Collaboration: A Framework for Public Managers. **International Journal of Public Administration**, v. 35, n. 6, p. 389–401, 2012.

MEDAGLIA, R. The challenged identity of a field- The state of the art of eParticipation research. **Information Polity**, v. 12, p. 169–181, 2007a.

MEDAGLIA, R. Measuring the diffusion of eParticipation: A survey on Italian local government. **Information Polity**, v. 12, n. 4, p. 15, 2007b.

MEDAGLIA, R. **eParticipation Research: A Longitudinal Overview**. ePart 2011. **Anais...**2011Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/978-3-642-23333-3>>

MEDAGLIA, R. EParticipation research: Moving characterization forward (2006-2011). **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 3, p. 346–360, 2012.

MEIJER, A.; BURGER, N.; EBBERS, W. Citizens4Citizens : Mapping Participatory Practices on the Internet. **Electronic Journal of e-Government**, v. 7, n. 1, p. 99–112, 2009.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook**. Beverly Hills, CA: Sage, 1994.

MIN JIANG; HENG XU. Exploring Online Structures on Chinese Government Portals: Citizen Political Participation and Government Legitimation. **Social Science Computer Review**, v. 27, n. 2, p. 174–195, 2009.

MINTZBERG, H. **Power in and around organizations**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1983.

MYERS, M. D. Qualitative Research in Information Systems. **MIS Quarterly**, v. 21, n. 2, June 1997, p. 241-242,2005.

NOGUEIRA, F. DO A.; ALVES, M. A.; DINIZ, E. H. **Uso de mídias sociais nas empresas paulistas de transporte público: uma pesquisa exploratória**. V Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social. **Anais...**Florianópolis: 2011

NORRIS, D. F.; REDDICK, C. G. E-Democracy at the American Grassroots: Not now ... not likely? **Information Polity**, v. 18, n. 3, p. 201–216, 2013.

OECD. **Citizens as partners**: OCDE Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. Paris: OCDE, 2001.

ONU. **E-governmentnet survey 2003**. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2003. Disponível em: <[http://www2.unpan.org/egovkb/global\\_reports/12report.htm](http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/12report.htm)>. Acesso em: outubro 2015.

ONU. **E-governmentnet survey 2014**. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2014. Disponível em: <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>>. Acesso em: outubro 2015.

O TOOLE, L. J. J. Research on Policy Implementation : Assessment and Prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 263–288, 2000.

ORLIKOWSKI, W. J.; BAROUDI, J. J. Studying Information Technology in Organizations: Research Approaches and Assumptions (ISR 91). **Information Systems Research**, v. 2, n. 1, p. 1–28, 1991.

- PANAGIOTOPOULOS, P.; BIGDELI, A. Z.; SAMS, S. Citizen–government collaboration on social media: The case of Twitter in the 2011 riots in England. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 3, p. 349–357, 2014.
- PANAGIOTOPOULOS, P.; MOODY, C.; ELLIMAN, T. Institutional diffusion of eParticipation in the English local government: Is central policy the way forward? **Information Systems Management**, v. 29, n. 4, p. 295–304, 2012.
- PANOPOULOU, E. et al. Learning from eParticipation initiatives of regional and local level authorities in Greece and Spain. **Journal of Balkan and Near Eastern Studies**, v. 13, n. 1, p. 77–96, 2011.
- PANOPOULOU, E.; TAMBOURIS, E.; TARABANIS, K. A framework for evaluating web sites of public authorities. **Aslib Proceedings**, v. 60, n. 5, p. 517–546, 2008.
- PANOPOULOU, E.; TAMBOURIS, E.; TARABANIS, K. Success factors in designing eParticipation initiatives. **Information and Organization**, v. 24, n. 4, p. 195–213, 2014.
- PARKER, B. Interface Dynamics in Cause-Based Partnerships: An Exploration of Emergent Culture. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 33, n. 3, p. 458–488, 2004.
- PELED, A. Centralization or diffusion? Two tales of online government. **Administration and Society**, v. 32, n. 6, p. 686–709, 2001.
- PETERS, B. G. **The Policy Capacity of Government**. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1996.
- PETTIGREW, A. M. The politics of organizational decision-making. London: Tavistock, 1973.
- PETTIGREW, A. M. On Studying Organizational Cultures. **Administrative Science Quarterly**, v. 24, n. 4, p. 570–581, 1979.
- PETTIGREW, A. M. What is a processual analysis? **Scandinavian Journal of Management**, v. 13, n. 4, p. 337–348, 1997.
- PFEFFER, J. **Power in Organizations**. Marshfield, MA: Pitman, 1981.
- PFEFFER, J.; SALANCIK, G. R. **The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective**. New York: Harper & Row, 1978.
- PHANG, C. W.; KANKANHALLI, A.; HUANG, L. Drivers of Quantity and Quality of Participation in Online Policy Deliberation Forums. **Journal of Management Information Systems**, v. 31, n. 3, p. 172–212, 2014.
- PHILLIPS, N.; HARDY, C. Managing multiple identities: Discourse, legitimacy and resources in the UK refugee system. **Organization**, v. 4, n. 2, p. 159–185, 1997.
- PORWOL, L.; OJO, A.; BRESLIN, J. A semantic model for e-Participation-detailed conceptualization and ontology. **Proceedings of the 15th Annual International ...**, p. 263–272, 2014.



- POZZEBON, M.; CUNHA, M. A.; COELHO, T. R. Making sense to decreasing citizen eParticipation through a social representation lens. **Information and Organization**, v. 26, n. 3, 2016.
- POZZEBON, M.; PINSONNEAULT, A. Global-local negotiations for implementing configurable packages: The power of initial organizational decisions. **Journal of Strategic Information Systems**, v. 14, n. 2, p. 121–145, 2005.
- POZZEBON, M.; PINSONNEAULT, A. The dynamics of client-consultant relationships: Exploring the interplay of power and knowledge. **Journal of Information Technology**, v. 27, n. 1, p. 35–56, 2012.
- PURDY, J. M. A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. **Public Administration Review**, v. 72, n. 3, p. 409–417, 2012.
- QUICK, K. S.; FELDMAN, M. S. Distinguishing Participation and Inclusion. **Journal of Planning Education and Research**, v. 31, n. 3, p. 272–290, 2011.
- ROBERTS, N. Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. **The American Review of Public Administration**, v. 34, n. 4, p. 315–353, 2004.
- RODRÍGUEZ, C.; LANGLEY, A.; DENIS, J. Governance, Power, and Mandated Collaboration in an Interorganizational Network. **Administration & Society**, v. 39, n. 2, p. 150–193, 2007.
- ROSE, J.; SÆBØ, Ø. Designing Deliberation Systems. **The Information Society**, v. 26, n. 3, p. 228–240, 2010.
- ROSE, J.; SANFORD, C. MAPPING ePARTICIPATION RESEARCH : FOUR CENTRAL CHALLENGES. v. 20, p. 909–943, 2007.
- SABATIER, P. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research : A Critical Analysis and Suggested Synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21–48, 1986.
- SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. **Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press. 1993.
- SABATIER, P.; WEIBLE, C. **Theories of the Policy Process**. Chicago: Westview Press, 2014.
- SABHERWAL, R.; GROVER, V. A taxonomy of political processes in systems development. **Information Systems Journal**, v. 20, n. 5, p. 419–447, 2010.
- SÆBØ, Ø.; ROSE, J.; FLAK, L. The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. **Government Information Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 400–428, 2008.
- SAEBO, O.; ROSE, J.; MOLKA-DANIELSEN, J. eParticipation: Designing and Managing Political Discussion Forums. **Social Science Computer Review**, v. 28, n. 4, p. 403–426, 2010.
- SÆBØ, Ø.; ROSE, J.; NYVANG, T. The role of social networking services in eParticipation. **Electronic Participation**, n. 2, p. 46–55, 2009.

SÆBØ, Ø.; FLAK, L. S.; SEIN, M. K. Understanding the dynamics in e-Participation initiatives: Looking through the genre and stakeholder lenses. **Government Information Quarterly**, v. 28, n. 3, p. 416–425, 2011.

SÆBØ, Ø.; ROSE, J.; SKIFTENES FLAK, L. The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. **Government Information Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 400–428, 2008.

SAMPAIO, R. C. e-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-Participação. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 937–958, 2016.

SAMPAIO, R. C.; MAIA, R. C. M.; MARQUES, F. P. J. A. Participation and deliberation on the internet: a case study of digital participatory budgeting in Belo Horizonte. **Journal of community informatics**, v. 7, n. 1–2, p. 1–16, 2011.

SAMPAIO, R. C. e-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-Participação. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 937–958, 2016.

SANFORD, C.; ROSE, J. Characterizing eParticipation. **International Journal of Information Management**, v. 27, n. 6, p. 406–421, 2007.

SANFORD, C.; ROSE, J. Designing the e-participation artefact. **International Journal of Electronic Business**, v. D, p. 572–589, 2008.

SAVOLDELLI, A.; CODAGNONE, C.; MISURACA, G. Understanding the e-government paradox: Learning from literature and practice on barriers to adoption. **Government Information Quarterly**, v. 31, p. S63–S71, 2014.

SCHULZ, D.; NEWIG, J. Assessing Online Consultation in Participatory Governance: Conceptual framework and a case study of a national sustainability-related consultation platform in Germany. **Environmental Policy and Governance**, v. 25, n. 1, p. 55–69, 2015.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: CENGAGE Learning, 2013.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. D. B. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, v. 3, n. 1, p. 121–134, 2012.

SETRANS - Secretaria Municipal de Trânsito. **Aumento do uso da bicicleta gera ganhos para mobilidade e para a saúde**, 2015. Disponível em: <<http://www.setran.curitiba.pr.gov.br/noticias/37658>> Acesso em: maio. 2015.

SILVA, L. Epistemological and theoretical challenges for studying power and politics in information systems. **Information Systems**, v. 17, p. 165–183, 2007.

SILVA, L.; BACKHOUSE, J. The Circuits-of-Power Framework for Studying Power in Institutionalization of Information Systems. **Journal of the Association for Information Systems**, v. 4, n. 6, p. 294–336, 2003.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. DE. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno**

**Nepp- Unicamp**, n. 48, p. 1–17, 2000.

SMITH, S. et al. Circuits of power: A study of mandated compliance to an information systems security de jure standard in a government organization. **MIS Quarterly**, v. 34, n. 3, p. 463–486, 2010.

SONENSHEIN, S. How organizations foster the creative use of resources. **Academy of Management Journal**, v. 57, n. 3, p. 814–848, 2014.

SOUBLIÈRE, J.-F.; CLOUTIER, C. Explaining levels of local government involvement in service delivery: the dynamics of cross-sector partnerships in Malawi. **Public Administration and Development**, v. 35, p. 192–205, 2015.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006.

STIVER, A. et al. Civic crowdfunding research: Challenges, opportunities, and future agenda. **New Media & Society**, v. 17, n. 2, p. 249–271, 2014.

SULBRANDT, J. La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales. In: KLIKSBURG, B. (Org.). **Pobreza: un tema impostergable**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

SUSHA, I.; GRÖNLUND, Å. EParticipation research: Systematizing the field. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 3, p. 373–382, 2012.

SUSHA, I.; GRÖNLUND, Å. Context clues for the stall of the Citizens' Initiative: lessons for opening up e-participation development practice. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 3, p. 454–465, 2014.

STAKE, R.E. Case Studies. In: DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. (Eds.). **Strategies of Qualitative Inquiry**. California: Sage, 1998.

SVENSSON, J. Theorizing citizenship in late modern ICT societies. **TripleC**, v. 9, n. 2, p. 277–288, 2011.

TAMBOURIS, E. et al. Understanding eParticipation State of Play in Europe. **Information Systems Management**, v. 29, n. 4, p. 321–330, 2012.

TAMBOURIS, E.; LIOTAS, N.; TARABANIS, K. A framework for assessing eParticipation projects and tools. **Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences**, p. 1–10, 2007.

TELLO-ROZAS, S.; POZZEBON, M.; MAILHOT, C. Uncovering Micro-Practices and Pathways of Engagement That Scale Up Social-Driven Collaborations: A Practice View of Power. **Journal of Management Studies**, v. 52, n. 8, p. 1064–1096, 2015.

THAPA, D.; SÆBØ, Ø. **Participation in ICT development interventions: Who and How?** Proceedings of the 13th International Conference on Social Implications of Computers in Developing Countries. **Anais...** Sri Lanka: 2015.

THE ECONOMIST. **Cycling in São Paulo**: A city fights its car addiction. Disponível em: <[https://www.economist.com/news/americas/21635032-city-fights-its-car-addiction-tropic-copenhagen?fsrc=scn/tw\\_ec/tropic\\_of\\_copenhagen](https://www.economist.com/news/americas/21635032-city-fights-its-car-addiction-tropic-copenhagen?fsrc=scn/tw_ec/tropic_of_copenhagen)> Acesso em: set. 2016.

THEMISTOCLEOUS, M. et al. Location-Based Services for Public Policy Making: The Direct and Indirect Way to e-Participation. **Information Systems Management**, v. 29, n. 4, p. 269–283, 2012.

TORFING, J., PETERS, B. G., PIERRE, J., SØRENSEN, E. **Interactive governance. Advancing the paradigm**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. VAN. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP- Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529–550, 2008.

VAN LIESHOUT, M. et al. The Power to Frame the Scale? Analysing Scalar Politics over, in and of a Deliberative Governance Process. **Journal of Environmental Policy & Planning**, n. November, p. 1–24, 2014.

VANGEN, S.; HUXHAM, C. The Journal of Applied Behavioral Science. **The Journal of Applied Behavioral Science**, v. 39, n. 3, p. 490–504, 2008.

VAZ, J. C. **Using the Internet for collaborative local governance**: the digital participatory budget in Brazil. In: Veronika Paulics. (Org.). The Challenges of democratic management in Brazil. São Paulo: Brasil, 2009, p. 127-148.

VAZ, J. C. Transformações tecnológicas e perspectivas para a gestão democrática das políticas culturais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 71, p. 83–102, 2017.

VOS ROB. **Hacia un sistema de indicadores sociales**. Washington: BID/Indes, 1993.

WAHID, F.; SÆBØ, Ø. **Understanding eParticipation Services in Indonesian**. IFIP International Federation for Information Processing. **Anais...**2014

WALSHAM, G. **Interpreting Information Systems in Organizations**. Chichester: Wiley, 1993.

WALSHAM, G. Interpretive case studies in IS research: nature and method. **European Journal of Information Systems**, v. 4, n. 2, p. 74–81, 1995.

WALT, G. **Health Policy**: An introduction to process and power. London: Zed, 1994.

WIEDNER, R.; BARRETT, M.; OBORN, E. The emergence of change in unexpected places: Resourcing across organizational practices in strategic change. **Academy of Management Journal**, v. 60, n. 3, p. 823–854, 2017.

WIJNHOFEN, F.; EHRENHARD, M.; KUHN, J. Open government objectives and participation motivations. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 1, p. 30–42, 2015.

ZISSIS, D.; LEKKAS, D.; PAPADOPOULOU, A.-E. Competent Electronic Participation Channels in Electronic Democracy. **Electronic Journal of eGovernment**, v. 7, n. 2, p. 195–208, 2009.

## APÊNDICES

### APÊNDICE Ia – Roteiros de entrevistas

#### eParticipação e o ciclo de políticas públicas: aspectos de autoridade formal, controle dos recursos e legitimidade discursiva

##### Roteiro de Entrevista - Gestores Públicos

Local: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

Hora: \_\_\_\_\_

#### [Apresentação]

Como gestor público, gostaríamos de ouvi-lo(a) sobre alguns pontos importantes nas decisões da política pública de mobilidade urbana. Esta entrevista é aberta, portanto, o(a) Sr.(a) poderá responder livremente, sem preocupação com as respostas. Sua privacidade será respeitada, ou seja, seu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, identificar os entrevistados, será mantido em sigilo.

Questões		Categoria
Política Pública (Descrição)	1 Eu gostaria que você voltasse para os eventos que levaram à criação da política pública. Como a política foi pensada? Como foi desenvolvida? O(a) Sr.(a) poderia descrever em detalhes como foi o processo desde o início?	Ciclo PP
	2 Houve fases marcadas? (agenda/formulação/implantação/avaliação) Se sim, qual(is)?	Ciclo PP
	3 Qual é a situação atual?	Ciclo PP
	4 Qual foi a sua atuação no processo?	Ciclo PP
Atores (no ciclo da política pública)	5 Quais foram os atores que participaram da política pública? (do lado do governo, da câmara, da sociedade civil, universidades, cidadãos)	Autoridade Formal
	6 Qual foi o papel de cada um deles? Quem fez o que?	Autoridade Formal + Controle dos recursos
	7 Você poderia descrever a parceria existente, a estrutura que foi estabelecida e as relações entre estes atores. Por exemplo, existe alguma parceria formal, quais são as regras que regem as atividades, as formas com que as decisões são tomadas.	Autoridade Formal
	8 O que cada um aportou em termos de recursos? Por exemplo, quem detinha o conhecimento, quem tinha o tempo para fazer. (financeiros, tecnológicos, conhecimento, tempo)	Controle dos Recursos
	9 O que você achou do envolvimento destes atores na tomada de decisão sobre a política? Por exemplo, houve o reconhecimento mútuo de interdependência dentro do governo, um propósito comum, a tarefa foi compartilhada?	Autoridade Formal
	10 Como eles começaram a se envolver no processo?	Participação
	11 Como os atores se mobilizaram? (Presencialmente e na plataforma)	Participação
	12 O Senhor (a) teria algum exemplo para apresentar?	Participação
	13 Quem de fato participou? (Presencialmente e na plataforma)	Participação
	14 Quem participou tinha poder de decisão?	Autoridade Formal
	15 Quais foram as contribuições de cada grupo que participou? (Presencialmente e na plataforma)	Legitimidade Discursiva
	16 Estes grupos têm representatividade para participar do processo? E para falar pela comunidade?	Legitimidade Discursiva
	17 Você acha que foi dada mais atenção a algum grupo em especial? Por quê?	Autoridade formal + Legitimidade Discursiva
Plataforma	18 O(a) Sr.(a) saberia me dar informações sobre a plataforma de participação eletrônica? Como foi pensada e desenvolvida para esta política pública?	Plataforma - Processo
	19 Qual foi o papel de cada ator no desenvolvimento da plataforma?	Autoridade Formal
	20 De onde vieram os recursos? Quem tinha o quê? (recurso financeiro, tecnológicos, conhecimento, tempo). Qual a importância de ter este recurso (este conhecimento, este aporte financeiro, esta informação)	Controle dos recursos
	21 Quem podia participar?	Participação
	22 Houve busca ou seleção de participantes?	Autoridade Formal
	23 Quais foram os critérios de seleção dos grupos que podiam participar? (Presencialmente e na plataforma)	Autoridade formal + Legitimidade Discursiva
	24 Como foi feito o controle e o acesso às informações? Quem tinha acesso? Quem detinha o controle?	Controle da informação
	25 Como a participação do cidadão foi considerada?	Participação
	26 Como as informações foram utilizadas? (Presencialmente e na plataforma)	Participação
	27 O (a) senhor(a) poderia apresentar um exemplo.	Participação
	28 Quais foram as contribuições da plataforma?	Participação -> CPP
	29 Você acha que esta participação/mobilização eletrônica fez diferença no processo da política pública? Como?	Participação -> CPP
	30 O que de fato mudou a partir da participação eletrônica?	Participação -> CPP
	31 Houve algum incidente que criou barreiras ou desafios na criação da plataforma? E no uso das informações para a elaboração da política pública?	Mais informações
	32 Existe alguma coisa que você gostaria de acrescentar?	Mais informações

#### [Agradecimento]

### Roteiro de Entrevista - Técnicos

Local: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

Hora: \_\_\_\_\_

#### [Apresentação]

Gostaríamos de ouvi-lo sobre os pontos importantes na decisão sobre a plataforma de eParticipação voltada para a política de mobilidade urbana. Sobre os aspectos de desenvolvimento, implementação, desenho do portal e tratamento das informações. Esta entrevista é aberta, portanto, o(a) Sr.(a) poderá responder livremente, sem preocupação com as respostas. Sua privacidade será respeitada, ou seja, seu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, identificar os entrevistados, será mantido em sigilo.

Questões		Categoria
Política Pública (Descrição)	1 O(a) Sr. (a) saberia me dizer algo sobre a criação da política pública. Como a política foi pensada? Como foi desenvolvida? O(a) Sr.(a) poderia descrever em detalhes como foi o processo desde o início?	Ciclo PP
	2 Qual é a situação atual?	Ciclo PP
	3 Qual foi a sua atuação no processo?	Ciclo PP
	4 Como é a relação entre a equipe de desenvolvedores e os gestores públicos? A equipe de tecnologia participa do processo de definição das estratégias políticas?	Ciclo PP
Atores (no ciclo da política pública)	5 Você saberia dizer quais foram os atores que participaram da política pública? (do lado do governo, da câmara, da sociedade civil, universidades, cidadãos)	Autoridade Formal
	6 Qual foi o papel de cada um deles? Quem fez o que?	Autoridade Formal + Controle dos recursos
	7 Você poderia descrever a parceria existente, a estrutura que foi estabelecida e as relações entre estes atores. Por exemplo, existe alguma parceria formal, quais são as regras que regem as atividades, as formas com que as decisões são tomadas.	Autoridade Formal
	8 O que cada um aportou em termos de recursos? Por exemplo, quem detinha o conhecimento, quem tinha o tempo para fazer. (financeiros, tecnológicos, conhecimento, tempo)	Controle dos Recursos
	9 O que você achou do envolvimento destes atores na tomada de decisão sobre a política? Por exemplo, houve o reconhecimento mútuo de interdependência dentro do governo, um propósito comum, a tarefa foi compartilhada?	Autoridade Formal
Atores (participação)	10 Como eles começaram a se envolver no processo?	Participação
	11 Como os atores se mobilizaram? (Presencialmente e na plataforma)	Participação
	12 O Senhor (a) teria algum exemplo para apresentar?	Participação
	13 Quem de fato participou? (Presencialmente e na plataforma)	Participação
	14 Quem participou tinha poder de decisão?	Autoridade Formal
	15 Quais foram as contribuições de cada grupo que participou? (Presencialmente e na plataforma)	Legitimidade Discursiva
	16 Estes grupos têm representatividade para participar do processo? E para falar pela comunidade?	Legitimidade Discursiva
Plataforma	17 Você acha que foi dada mais atenção a algum grupo em especial? Por quê?	Autoridade formal + Legitimidade Discursiva
	18 O(a) Sr.(a) saberia me dar informações sobre a plataforma de participação eletrônica? Como foi pensada e desenvolvida para esta política pública?	Plataforma - Processo
	19 Qual foi o papel de cada ator no desenvolvimento da plataforma?	Autoridade Formal
	20 Como foi o processo de decisão sobre como iria funcionar a plataforma?	
	21 Da onde vieram os recursos? Quem tinha o que? (recurso financeiro, tecnológicos, conhecimento, tempo). Qual a importância de ter este recurso (este conhecimento, este aporte financeiro, esta informação)	Controle dos recursos
	22 Quem podia participar?	Participação
	23 Houve busca ou seleção de participantes?	Autoridade Formal
	24 Quais foram os critérios de seleção dos grupos que podiam participar? (Presencialmente e na plataforma)	Autoridade formal + Legitimidade Discursiva
	25 Como foi feito o controle e o acesso às informações? Quem tinha acesso? Quem detinha o controle?	Controle da informação
	26 Como a participação do cidadão foi considerada?	Participação
	27 Como as informações/participações do cidadão são tratadas pela equipe de técnica?	Participação
	28 O (a) senhor(a) poderia apresentar um exemplo.	Participação
	29 Como estas informações são repassadas para os decisores públicos?	Participação -> CPP
	30 O(a) Sr.(a) saberia me dizer como estas informações foram usadas pelos gestores públicos?	Participação -> CPP
	31 Quais foram as contribuições da plataforma?	Participação -> CPP
	32 Você acha que esta participação/mobilização eletrônica fez diferença no processo da política pública? Como?	Participação -> CPP
	33 O que de fato mudou a partir da participação eletrônica?	Participação -> CPP
	34 Houve algum incidente que criou barreiras ou desafios na criação da plataforma? E no uso das informações para a elaboração da política pública?	Mais informações
	35 Existe alguma coisa que você gostaria de acrescentar?	Mais informações

#### [Agradecimento]

### Roteiro de Entrevista - Ativistas

Local: \_\_\_\_\_  
 Data: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_

#### [Apresentação]

Gostaríamos de ouvi-lo(a) sobre alguns pontos importantes sobre a sua participação na política pública de mobilidade urbana. Esta entrevista é aberta, portanto, o(a) Sr.(a) poderá responder livremente, sem preocupação com as respostas. Sua privacidade será respeitada, ou seja, seu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, identificar os entrevistados, será mantido em sigilo.

Questões			Categoria
Política Pública (Descrição)	1	O(a) Sr.(a) poderia descrever em detalhes como foi o processo da política pública desde o início?	Ciclo PP
	2	Qual foi a sua atuação no processo?	Ciclo PP
	3	Como é a relação dos ciclistas com os gestores públicos? Você considera que eles têm/tiveram voz no processo de definição das estratégias políticas?	
Atores (participação)	4	Quais foram os atores que participaram da política pública? (do lado do governo, da câmara, da sociedade civil, universidades, cidadãos)	Autoridade Formal
	5	Qual foi o papel de cada um deles? Quem fez o que?	Autoridade Formal + Controle dos recursos
	6	O que você achou do envolvimento destes atores na tomada de decisão sobre a política? Por exemplo, houve o reconhecimento mútuo de interdependência dentro do governo, um propósito comum, a tarefa foi compartilhada?	Autoridade Formal
	7	Como vocês começaram a se envolver no processo?	Participação
	8	Como vocês se mobilizaram? (Presencialmente e na plataforma)	Participação
	9	O Senhor (a) teria algum exemplo para apresentar?	Participação
	10	Quem de fato participou? (Presencialmente e na plataforma)	Participação
	11	Quais foram as contribuições que vocês deram no processo? (Presencialmente e na plataforma)	Participação
	12	Você se considera uma representatividade dos ciclistas? E para falar pela comunidade? (se não, quem são os representantes?)	Legitimidade Discursiva
	13	Como você foi reconhecido?	Legitimidade Discursiva
	14	Você acha que esta participação/mobilização eletrônica fez diferença no processo da política pública? Como?	Participação -> CPP
	15	O que de fato mudou a partir da participação eletrônica?	Participação -> CPP
	16	Houve algum incidente que criou barreiras ou desafios na criação da plataforma? E no uso das informações para a elaboração da política pública?	Mais informações
	17	Existe alguma coisa que você gostaria de acrescentar?	Mais informações

#### [Agradecimento]

## APÊNDICE Ib – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

### 1. Informações sobre o projeto de pesquisa:

Você foi convidado para participar do seguinte projeto de pesquisa:

**eParticipação e o ciclo de políticas públicas: aspectos de autoridade formal, controle dos recursos e legitimidade discursiva.**

Este projeto está sendo conduzido por:

**Doutoranda, FGV-EAESP**

Taiane Ritta Coelho

Telefone: (41) 3521-7817

E-mail: [taianercoelho@gmail.com](mailto:taianercoelho@gmail.com)

**Orientadora, FGV-EAESP**

Maria Alexandra Cunha

Telefone: (11) 3799-7777

E-mail: [alexandra.cunha@fgv.br](mailto:alexandra.cunha@fgv.br)

**Resumo:** A pesquisa de tese busca desvendar como plataformas de eParticipação modificam o ciclo de políticas públicas. De fato, investigar o ciclo de políticas públicas pode ser importante para o entendimento de plataformas de eParticipação como mecanismos de empoderamento do cidadão. De forma prática, investigará as cidades de Curitiba, São Paulo e Rio de Janeiro, mas especificamente as políticas de mobilidade urbana e o engajamento/participação do cidadão na agenda, elaboração, implantação e/ou avaliação desta política.

**2. Considerações éticas da pesquisa:** A sua participação neste projeto de pesquisa é estritamente voluntária. O sr.(a) tem o direito de se recusar a responder a qualquer das perguntas. Além disso, sr.(a) pode pedir para terminar a entrevista ou retirar o meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar.

**3. Confidencialidade:** A sua participação no referido estudo será no sentido de responder de forma espontânea às perguntas do entrevistador. O pesquisador compromete-se a proteger as informações pessoais obtidas e assegurar a segurança dos dados dos participantes. A sua privacidade será respeitada, ou seja, o seu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, identifica-lo, será mantido em sigilo. A entrevista será gravada, posteriormente transcrita sem a sua identificação, para assegurar a confidencialidade dos dados.

**4. Benefícios e possíveis desconfortos:** ao participar desta pesquisa ao sr. (a) não terá nenhum benefício direto. Não haverá nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, pela participação nesta pesquisa. Por outro lado, foi passado ao sr.(a) os esclarecimentos necessários sobre os possíveis desconfortos do estudo, como exposição a constrangimento, mas que não foram identificados quaisquer riscos aos sujeitos que participarão desta pesquisa.



**5. Proteção de informações pessoais na publicação dos resultados da investigação:** As informações que o sr.(a) fornecer serão utilizadas para produzir um documento que será tornado público. Embora a informação bruta permanecerá confidencial, o pesquisador irá utilizar esta informação no trabalho apresentado para publicação. Cabe ao sr.(a) indicar o nível de proteção das suas informações pessoais que o sr.(a) gostaria de ter.

- Nível de confidencialidade:

☐ **Eu aceito participar deste projeto de pesquisa.** Neste caso, nenhuma informação sobre o seu nome será divulgada nos resultados da pesquisa. Consequentemente, o seu anonimato será protegido.

- Consentimento para gravação de áudio.

☐ **Manifesto meu consentimento para o pesquisador realizar a gravação de áudio dessa entrevista.**

☐ **Não manifesto o meu consentimento para o pesquisador realizar a gravação de áudio dessa entrevista.**

### **Consentimento Livre e Esclarecido**

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi cópia deste termo de consentimento, e autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

#### **ASSINATURA DO PARTICIPANTE:**

Nome do participante: \_\_\_\_\_

Assinatura do participante: \_\_\_\_\_

Data (dd/mm/aaaa): \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

#### **ASSINATURA DO PESQUISADOR:**

Nome do pesquisador: TAIANE RITTA COELHO

Assinatura do pesquisador: \_\_\_\_\_

Data (dd/mm/aaaa): \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

## APÊNDICE IIa – REVISÃO DE LITERATURA SOBRE ePARTICIPAÇÃO

Para mapear o campo de eParticipação foi realizada uma pesquisa bibliográfica. O tema foi procurado amplamente em quatro grandes bases de dados: Web of Science, EBSCO, ProQuest e EURL (*EGovernment Reference Library*) – base de dados mantida pela Universidade de Washington que conta atualmente com mais de 6000 referências, o que representa mais de 90% da literatura *peer-reviewed* em Inglês relativa ao governo eletrônico. A busca foi realizada para todos os anos de publicação e em todo o texto. O período de coleta de dados ocorreu entre janeiro de 2000 e agosto de 2015 e produziu uma bibliografia de mais de 500 trabalhos publicados em revistas indexadas. Os 524 artigos foram revistos, a partir da leitura do resumo e análise do referencial teórico para determinar a aderência de cada um ao tema. Ou seja, buscou-se provas concretas da existência de eParticipação como tema central da pesquisa. Artigos especulativos ou aplicados a outros campos de investigação, como e-Serviço, e-Governo ou Social Media, foram excluídos da amostra. Desta primeira análise resultaram 250 que foram lidos na íntegra e passaram por uma análise de conteúdo. Buscou-se determinar quais entre eles eram empíricos (por exemplo, por meio de estudos de caso, *surveys*, análises de *website*, etc.) ou teóricos (por exemplo, revisões de literatura, pesquisas descritivas, ensaios teóricos, etc.), quais os pilares teóricos que sustentam cada texto, quais os principais resultados alcançados em cada trabalho e a temática dominante de eParticipação (por exemplo, adoção de plataformas de eParticipação, avaliação, níveis de participação, mecanismos de participação, *drivers* da participação, etc). A figura 1 apresenta o esquema das etapas da revisão bibliográfica realizada.

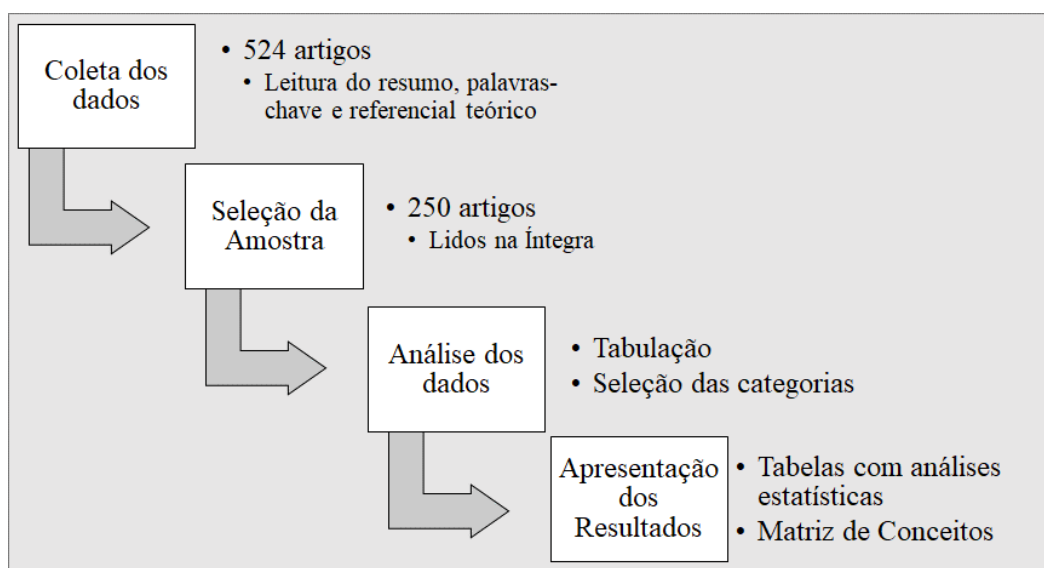


Figura 1 – Etapas da revisão bibliográfica sobre eParticipação

Fonte: Elaborado pela autora

Nos itens seguintes têm-se os resultados encontrados sobre o campo de eParticipação. A revisão começa apresentando o campo de pesquisa. Quais são os pilares teóricos utilizados como lente para conduzir as pesquisas? Quais são os principais autores? Quais são os principais métodos de pesquisa? Quais são os principais temas de interesse? Quais são as principais iniciativas pesquisadas pelo mundo? Após responder estas perguntas, será possível entender onde esta pesquisa estará situada.

A crista da onda foi no ano de 2012, somando o maior número de publicações ao ano. Nos anos subsequentes as publicações foram em menor número, chegando a 14 artigos no primeiro semestre de 2015 (Gráfico 1).

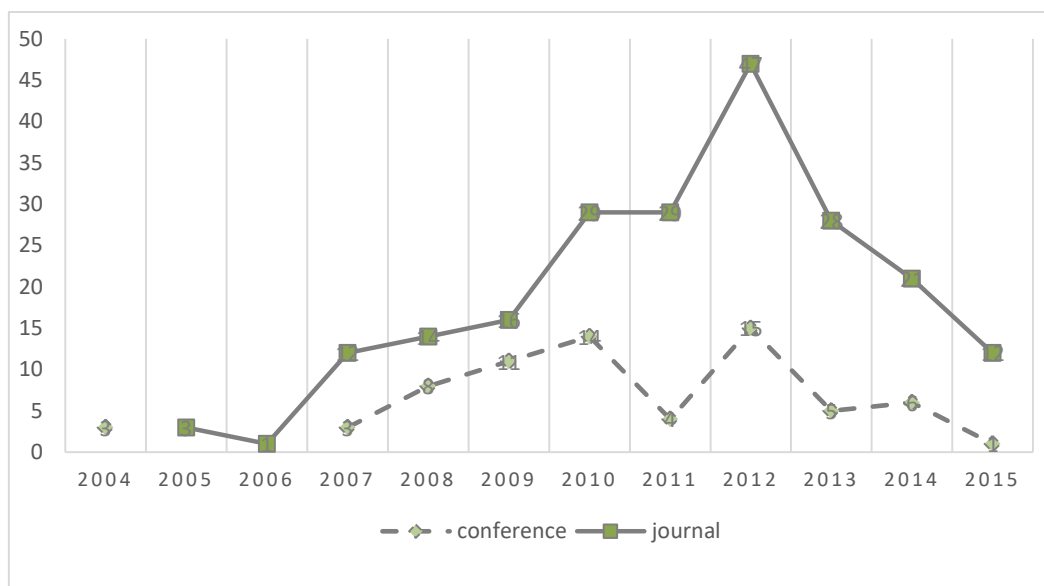


Gráfico 1 – Publicações ao ano

Fonte: Elaborado pela autora

São vários os autores que investigam o tema no mundo. No entanto, alguns nomes se destacam pelo número de publicações e artigos de alta relevância para a área. Entre eles: Øystein Sæbø, Jeremy Rose, Ann Macintosh, Rony Medaglia e Åke Grönlund. Estes autores foram os precursores das revisões bibliográficas e *frameworks* de análise de eParticipação. Panagiotis Panagiotopoulos, da Brunel University, é um autor que recentemente apresenta interesse pelo tema. Desde 2011 foram sete publicações de autoria própria ou em co-autoria. Também há dois grupos com constantes pesquisas na área. Um da Universidade da Macedônia composto por Eleni Panopoulou, Efthimios Tambouris e Konstantinos Tarabanis, este último é co-autor em praticamente todos os trabalhos deste grupo, mas não assina nenhum como

primeiro autor. E outro da University of the Aegean, liderado por Yannis Charalabidis e Dimitrios Askounis. A tabela 1 apresenta o número de publicações anuais destes autores. É interessante notar que Medaglia, Macintosh e Rose foram importantes autores para delinear o campo e conceituar eParticipação, porém pararam de pesquisar o tema em 2012, continuando suas pesquisas em outros sub-campos de governo eletrônico.

Tabela 6 – Principais autores e número de suas publicações sobre eParticipação

Autor	Ano de Publicação								Total
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Grönlund, Åke			1			3		1	1
Panopoulou, Eleni		1	1	1	1	1		1	
Charalabidis, Yannis			1	1	2	2		1	
Panagiotopoulos, Panagiotis					3	3		1	
Sæbø, Øystein		2	1	2	1			1	2
Tambouris, Efthimios		3	1	1	1	2		1	
Tarabanis, Konstantinos		3	1	1	2	2		1	
Medaglia, Rony	3		2	1	1				
Macintosh, Ann	3	1	2	1	1				
Rose, Jeremy	2	3	1	3					

Fonte: Elaborado pela autora

A fim de conceituar eParticipação, uma série de pesquisas bibliográficas apresentam contribuições para lidar com eParticipação (ERGAZAKIS; METAXIOTIS; TSITSANIS, 2011; KAMAL, 2009; MEDAGLIA, 2007a, 2011, 2012; SÆBØ; ROSE; FLAK, 2008; SANFORD; ROSE, 2007; SAVOLDELLI; CODAGNONE; MISURACA, 2014; STIVER et al., 2014; SUSHA; GRÖNLUND, 2012). Medaglia (2007) e Sanford e Rose (2007) indicaram fracas contribuições teóricas para a construção de conhecimento de eParticipação, ou seja, à época os pesquisadores não apresentaram discussões profundas sobre o tema, se limitando a contextualizações. Sæbø, Rose e Flak (2008) buscaram, então, fornecer uma estrutura para a compreensão da forma emergente do campo, bem como uma indicação inicial de seu conteúdo. Segundo os autores o campo de eParticipação pode ser analisado em cinco categorias:

1. Atores (cidadãos, políticos, instituições governamentais e organizações voluntárias);
2. Atividades (e-voto, discurso político online, tomada de decisão online, eAtivismo, eConsulta, eCampanha e ePetition);
3. Fatores Contextuais (disponibilidade de informação, Infraestrutura, tecnologias subjacentes, acessibilidade, política e questões legais, e organização governamental);

4. Efeitos (engajamento, deliberação e democracia);
5. Avaliação (quantidade de eParticipation, dados demográficos, estilo da atividade online).

Mais tarde, Medaglia (2011) replicou o estudo de Sæbø, Rose e Flak (2008), identificando a transformação que ocorreu no campo, sobre focos de investigação e de abordagens. De acordo com os achados do autor, na categoria atores estão os principais agentes envolvidos em atividades de eParticipação. Estes agentes incluem os cidadãos (por exemplo, usuários de plataformas de eParticipação ou iniciadores de processos de participação eletrônica), os políticos, as instituições governamentais ou ainda as organizações voluntárias. As Atividades de eParticipação são consideradas como uma prática social associada a uma tecnologia, como, por exemplo, a votação eletrônica, as consultas públicas *online*, as campanhas *online*, etc. A categoria relacionada aos fatores contextuais inclui as questões que não fazem parte das atividades de eParticipação, mas que as afetam por ser parte do contexto em que essas atividades ocorrem. Por exemplo, infraestrutura está relacionada a presença ou a ausência de estruturas e instalações contextuais que facilitam a eParticipação; acessibilidade inclui identificar como a quantidade e a qualidade dos acessos a tecnologia e a infraestrutura influenciam a eParticipação; a categoria organização governamental refere-se a forma com que o governo está organizado e como isso afeta a eParticipação. A categoria de efeitos de eParticipação inclui os resultados, desejados ou indesejados, atribuíveis ao impacto das atividades de e Participação. Já a avaliação, identifica as métricas de mensuração da participação, sejam elas quantitativas (como o número de participantes, número de mensagens postadas, etc.) ou qualitativas (como estilo da participação online, discurso, etc). Por fim, a categoria métodos de pesquisa identifica as diferentes metodologias utilizadas por pesquisadores que investigam o tema.

Em 2012, Sucha e Grönlund mapeiam o campo e identificam três categorias emergentes da pesquisa em eParticipação: “*stakeholders*”, “*environment*”, e “*applications and tools*”. A categoria *stakeholders* representa as pesquisas sobre as preocupações e interesses dos atores envolvidos em projetos e iniciativas de eParticipação. Nesta categoria, três grupos de ganharam atenção principal dos pesquisadores: governo e administração, cidadãos e agentes coletivos, como ONGs, grupos de pressão, etc. O tema “*environment*” inclui vários fatores sistêmicos que cercam práticas de democracia digital, como mudança na estrutura social, propriedades dos sistemas políticos e fatores tecnológicos. Já a categoria “*applications and tools*” descreve a aplicação das práticas democráticas na internet, incluindo o uso de outras tecnologias. Duas

linhas de pesquisa emergem desta categoria: aplicações institucionalmente iniciadas, como e-informação, e-serviços, e-voto e e-fórum; e processos iniciados pelos cidadãos.

Os autores reforçam a dificuldade de consolidar a base teórica e a construção de teoria no domínio de eParticipação, encontrada por Medaglia (2007) e Sanford e Rose (2007). Quase uma década se passou desde então, mas as explicações genéricas para eParticipação continuam utilizadas por grande quantidade de pesquisadores.

A maioria dos pesquisadores sustentam o seu referencial teórico com a literatura de eParticipação ou utiliza *frameworks* específicos para discutir o assunto. Pode ser uma tentativa de consolidar uma base teórica de eParticipação, tornando-a uma teoria substantiva, desenvolvida para uma área específica de investigação, contrastada com uma teoria formal, já consolidada (GREGOR, 2006). Neste sentido, pesquisadores poderiam tentar desenvolver um corpo teórico para a área de eParticipação, a partir da análise das observações atreladas ao tema. No entanto, esta tentativa não foi alcançada em sua plenitude e ainda há necessidade de maiores contribuições teóricas sobre o tema.

Poucos são aqueles que usam uma teoria formal (GREGOR, 2006) ou seja, teorias já consolidadas como lente para a investigação (BADOUARD; MONNOYER-SMITH, 2013; BOYD, 2008; CHARALABIDIS; LOUKIS, 2012; CRUICKSHANK; SMITH, 2011; CUNHA; COELHO; POZZEBON, 2014; LEE; KIM, 2014; PORWOL; OJO; BRESLIN, 2014; SANFORD; ROSE, 2008; THAPA; SÆBØ, 2015; WAHID; SÆBØ, 2014), cerca de 3,5% do total analisado (Quadro 1). Por exemplo, Sanford e Rose (2008) apresentaram casos para ilustrar como elementos do Design Science podem ser aplicados em cada tipo de atividade de conceitualização, desenvolvimento e disseminação de iniciativas de eParticipação. Boyd (2008) usou a teoria dos partidos políticos para comparar os sistemas de eParticipação de quatro partidos políticos de acordo com: 1) fases da elaboração de políticas; 2) os níveis de engajamento; 3) *stakeholders*; 4) áreas de participação; 5) ferramentas de participação eletrônica. Wahid e Sæbø (2014) investigaram o processo de institucionalização e os *stakeholders* envolvidos em projetos de eParticipação em países em desenvolvimento, sob a ótica da teoria ator-rede. Os resultados revelam que a participação são iniciativas coletivas que precisam de recursos ou mobilização de vários *stakeholders* e o nível de relevância destes *stakeholders* tem impacto sobre a implantação, assim como o perfil empreendedor institucional.

<b>Teoria Formal</b>	<b>Aplicação</b>	<b>Método</b>	<b>Referências</b>
Technology Acceptance Model (TAM)	Como uma alternativa para analisar as maneiras pelas quais os projetos de e-participação em larga escala podem ser avaliados, especificamente no contexto de e-petição.	Teórico	Cruickshank e Smith (2011)
Political Party Theory	Comparar os sistemas eParticipação de quatro partidos políticos utilizando uma ontologia que descreve sistemas eParticipação de acordo com a 1) fases da elaboração de políticas; 2) os níveis de engajamento; 3) stakeholders; 4) áreas de participação; 5) ferramentas de participação eletrônica; e 6) tecnologias emergentes.	Estudo de Casos	Boyd (2008)
Design Science	Examinar uma compreensão particular de pesquisa e-participação: como Design Science destinada a apoiar os esforços governamentais para melhorar a participação pública mediada por tecnologia no ciclo de elaboração de políticas.	Estudo de Casos	Sanford e Rose (2008)
Collective Action Theory	Descrever como os ativistas utilizam recursos técnicos da Web e hiperlinks para mobilizar indivíduos e executar ações coletivas on-line, a fim de realizar as suas causas públicas, no cenário europeu	Web Content analysis	Badouard <i>et al.</i> (2013)
Capital Social e Technology Acceptance Model	Elaborar um framework para analisar as forças motrizes da participação ativa pela perspectiva de quem participa.	Análise Multivariada	Lee and Kim (2014)
Structuration Theory e Dynamic Capabilities Theory	Como base para a elaboração de um modelo integrado para eParticipação. O modelo abrange três pontos de vista distintos de eParticipação: plataforma, projeto e de processo democrático.	Teórico	Porwol Ojo e Breslin (2014)
Teoria Institucional e Teoria dos Stakeholders	Na compreensão de como o governo local implementa e gerencia serviços de eParticipação. Revelam o processo de institucionalização dos serviços desde a sua criação e a identificam os principais stakeholders e sua relevância.	Estudo de Caso	Wahid e Saebo (2014)
Teoria da Representação Social	Investigar a participação na tomada de decisão do orçamento público mediada por TIC e entender que razões puderam contribuir para a redução na participação ao longo do tempo	Análise Crítica do Discurso	Cunha, Coelho e Pozzebon. (2014)
Teoria Ator-Rede	Entender como criar projetos de ICT4D sustentáveis por meio da participação, quem são os stakeholders, por que e como que atores se envolvem nestes projetos	Estudo de Caso	Thapa e Saebo (2015)

Quadro 15 – Teoria formal na investigação de eParticipação

Fonte: Elaborado pela autora

Quanto à metodologia de pesquisa, o método qualitativo continua sendo preponderante na investigação de eParticipação, confirmando pesquisas bibliográficas anteriormente (MEDAGLIA, 2012; SUSHA; GRÖNLUND, 2012). Uma série de estudos assumem uma abordagem qualitativa em lidar com o uso das TIC para a eParticipação e sua utilização pelo governo e pelos cidadãos (cerca de 70% dos artigos pesquisados). Sæbø *et al.* (2010) realizaram uma análise quantitativa e qualitativa da comunicação mediada em um fórum de discussão baseado na web. Wahid e Sæbø (2014) realizaram uma análise qualitativa interpretativa para avaliar uma iniciativa promovida por um governo local de uma país em desenvolvimento para

entender o processo de eParticipação. Sussha e Grönlund (2014) também utilizaram a mesma abordagem para verificar os fatores que influenciam a implantação de uma iniciativa de eParticipação e como o procedimento e as deficiências são influenciados pelo contexto institucional em que foi desenvolvida e implantada.

Os estudos que usam a abordagem quantitativa optam, normalmente, por realizar *surveys* ou análises multivariadas a partir de dados secundários. Gulati, Williams e Yates (2014) realizaram uma análise quantitativa sobre o impacto da estrutura política, iniciativas de desempenho e de políticas do setor público na melhoria dos serviços de governo eletrônico e capacidades de eParticipação dos mais de 150 países associados a Nações Unidas. Phang, Kankanhalli e Huang (2014) desenvolvem um modelo teórico para explicar os antecedentes da quantidade e qualidade da participação em fóruns online e o testam por meio de uma *survey* com os membros dos fóruns e análise de conteúdo das postagens.



## APÊNDICE IIb – REVISÃO DE LITERATURA SOBRE PODER EM SI

Para entender como poder está sendo discutido atualmente em pesquisas de sistemas de informação (SI) e explorar os paradigmas que estão sendo usados para investigar poder e SI juntos, realizou-se uma revisão bibliográfica baseada na estratégia de seleção adotada por Jasperson *et al.* (2002), para o período de 2000 a 2015. Cabe ressaltar que apenas a estratégia de seleção foi igual a proposta pelos autores, ou seja, a análise dos dados não seguiu o mesmo frame conceitual utilizado por eles.

A estratégia de coleta de dados e seleção da amostra está sumarizada no Quadro 1. Foi realizada uma busca nos *journals* mais bem classificados nas áreas de management e SI e os artigos foram selecionados a partir da leitura do título, resumo e palavras-chave, desde que tratam pelo menos um aspecto de poder. A coleta foi realizada em janeiro de 2016, buscando artigos publicados de janeiro de 2000, que é o ano não coberto pela pesquisa de Jasperson *et al.* (2002), a dezembro de 2015.

Aproximadamente 175 artigos foram revisados a partir da leitura do título, resumo, palavras-chave e referencial teórico a fim de identificar as contribuições que sejam claramente no âmbito de poder e também de SI. Como resultado, 25 artigos em texto completo foram recuperados, analisados e classificados de acordo com as categorias: perspectiva da tecnologia (implantação, desenvolvimento, adoção, gestão de TI ou outros), perspectiva do poder, definição de poder, medidas de poder, os pilares teóricos, os principais resultados da pesquisa, o nível de análise, o método de pesquisa e a natureza da exploração.

A pesquisa bibliográfica buscou atingir dois objetivos específicos. Primeiro, traçar um panorama geral das publicações que unem poder e SI. Buscou-se identificar quais os métodos de pesquisa, o nível de análise, natureza da exploração e o tema de SI que o estudo se propõe investigar. Segundo, identificar os diferentes conceitos de poder adotados pelos autores.

A seguir, serão apresentados os principais achados desta revisão de literatura de poder em SI. Neste apêndice, apresenta-se a conjuntura do campo. As principais categorias que emergiram da análise são apresentadas na seção 2.3.2.1 desta tese.

Atividade	Aplicação
<b>Fase 1:</b> Identificar o fenômeno de interesse e selecionar os artigos. O Fenômeno de interesse foi escolhido com base no estudo realizado por Jaspersen <i>et al.</i> (2002). O objetivo é atualizar a pesquisa realizada entre os anos 1985 a 1999, para os anos de 2000 a 2016.	
Definir o fenômeno de Interesse	O fenômeno de interesse são pesquisas que investigam poder e sistemas de informação. Artigos publicados em periódicos internacionais que examinam poder e sistemas de informação foram incluídos no estudo
Lente paradigmática	Foi selecionada duas lentes teóricas: 1) lente de tecnologia e 2) poder
Coleta de Dados	Foi conduzida uma pesquisa nas revistas de alto impacto selecionadas pelos autores, para os anos de 2000 a 2016. Foram incluídas seis <i>journals</i> de MIS sugeridos pelo autor: MIS Quarterly, Communications of the ACM, Information Systems Research, Management Science, Decision Sciences, and Journal of Management Information Systems. Também por sugestão dos autores foram incluídas: Organization Science, Administrative Science Quarterly, Academy of Management Journal e Academy of Management Review e os journals europeus: European Journal of Information Systems and Journal of Management Studies. Adicionalmente foram incluídos os <i>journals</i> de MIS que fazem parte dos oito mais bem classificados: Journal of Strategic Information Systems, Information Systems Journal, Journal of Information Technology, Journal of the Association for IS. Foram pré-selecionados os artigos que possui a palavra "poder" no título, palavra-chave ou resumo. Ao todo 175 artigos foram localizados.
Download dos artigos	Foi realizado o <i>download</i> de todos os artigos que estavam disponíveis
Seleção da amostra	Foram utilizados os mesmos critérios de Jaspersen <i>et al.</i> (2002) para selecionar a amostra os artigos. Foram incluídos na amostra os artigos que: (1) trata de pelo menos um aspecto de poder e 2) possui pelo menos um construto de SI. Foram lidos o título, o resumo, as palavras-chave e o referencial teórico de todos os artigos pré-selecionados, para verificar a aderência a este critério. Foram excluídos aqueles que: 1) foca exclusivamente no poder, mas não SI, ou vice-versa; 2) usou os termos de influência, poder, ou política de uma forma que não estava relacionado ao poder (por exemplo, a variável a influência a variável B, ou a política em referência ao comportamento governamental); e 3) usou os termos poder uma forma que não estava relacionado de fato ao poder (por exemplo, poder de decisão, poder de barganha, <i>power law</i> ). Após a leitura dos textos, foram selecionados 25 artigos que atendem os critérios da amostra.
<b>Fase 2:</b> Analisar os dados.	
Análise dos dados	Foi construída uma codificação para capturar as características dos estudos. Entre as principais categorias foi identificado o método de pesquisa estão: perspectiva da tecnologia, perspectiva do poder, definição de poder, medidas de poder, os principais resultados da pesquisa, o nível de análise, o método de pesquisa e a natureza da exploração.

Quadro 1 – Sumarização da metodologia de pesquisa.

Fonte: Elaborado pela autora

## **SOBRE AS PESQUISAS QUE UNEM PODER E SI**

Para o período de 2000 a 2015 foram encontrados 25 artigos que investigam poder e SI. Quanto a metodologia, a mais usada foi a qualitativa. Cerca de 88% (22 artigos) usaram a abordagem qualitativa, enquanto apenas 12% (3 artigos) usaram uma abordagem exclusivamente quantitativa. Quanto ao método empregado, o estudo de caso foi o preferido dos pesquisadores, presente em 72% dos artigos (18). Apenas dois artigos usaram experimento e um análise de *cluster*. Curiosamente, estes achados diferem dos encontrados por Jaspersen *et*

*al.* (2002), conforme pode ser observado na tabela comparativa (tabela 1). Entre 1985 e 1999, a maioria dos estudos empregava a metodologia quantitativa (49% das pesquisas) e a *survey* era a preferida entre os pesquisadores. Os trabalhos não-empíricos estão presentes em cerca de 18% dos casos (15 artigos). Os autores à época, aparentemente, estavam engajados em teorizar sobre o tema e buscar mensurar poder e seu impacto na área de SI. Agora, há um movimento para tentar entender o papel do poder na concepção, desenvolvimento e implantação de TI e como o poder pode afetar o uso de TI pelos indivíduos e organizações.

Tabela 1 – Métodos de Pesquisa – Poder em SI

Método do estudo	2000-2015		1985-1999	
	Freq.	%	Freq.	%
Estudo de Caso	18	72%	24	29%
Não-empírico	3	12%	15	18%
Experimento	2	8%	8	10%
Análise de Cluster	1	4%	0	0%
Pesquisa-ação	1	4%	0	0%
Survey	0	0%	32	39%
Outros	0	0%	3	4%
<b>Total Geral</b>	<b>25</b>		<b>82</b>	

Fonte: Elaborado pela autora

Ainda falando de estratégias metodológicas, os estudos longitudinais ganharam destaque nos últimos 15 anos, foram 10 pesquisas desta natureza, ou seja, 40% dos estudos. Um cenário também diferente encontrado para o período de 1985 a 1999, onde a predominância era dos estudos transversais (49% dos artigos) e poucos autores buscaram analisar o fenômeno ao longo do tempo, reflexo das escolhas metodológicas da época (JASPERSON *et al.*, 2002). A tabela2 apresenta esta comparação.

Tabela 2 – Recorte Temporal da Pesquisa

Duração do estudo	2000-2015		1985-1999	
	Freq.	%	Freq.	%
Cross-section	13	52%	42	51%
Longitudinal	10	40%	23	28%
NA	2	8%	17	21%
<b>Total Geral</b>	<b>25</b>		<b>82</b>	

Fonte: Elaborado pela autora

Quanto aos temas, Jasperson *et al.* (2002) analisaram as temáticas por meio das pesquisas que investigam os impactos de TI, o desenvolvimento, a implantação e a utilização de TI. Estes temas foram encontrados nesta revisão bibliográfica, porém outros temas, como social network, também emergiram (Quadro 2). As pesquisas que investigam como poder pode afetar o processo de implantação de TI, seja no nível organizacional, de projeto ou dos

indivíduos, é recorrente entre os estudos. Também há àqueles que investigam o impacto do poder no desenvolvimento de sistemas e àqueles que se interessam pela função de TI nas relações de poder. No entanto, temas como redes sociais e negociação emergiram mais recentemente. Casciaro *et al.* (2014) e Levina e Arriaga (2014) investigaram as relações de poder nas redes sociais e as consequências destas redes sob os indivíduos.

<b>Tema</b>	<b>Breve descrição</b>	<b>Referências</b>
IS Implementation	Investigam como poder pode afetar o processo de implantação de TI, seja no nível organizacional, de projeto ou dos indivíduos	Cendon & Jarvenpaa (2001); Silva & Backhouse (2003); Doolin (2004); Pozzebon & Pinsonneault (2005, 2012); Azad & Faraj (2010); Smith et al. (2010); Dhillon et al. (2011)
IS Development	Investigam o impacto do poder nas relações de desenvolvimento de SI.	Heiskanen et al. (2008); Sabherwal & Grove (2010)
IS Function	Analisa a função da TI na negociação e alteração de poder.	Howcroft & Light (2006); Johnson & Coope (2009)
IS Management	Analisa questões como governança de TI ou o impacto de poder na gestão de TI.	Silva (2007); Xiao, Xie & Hu (2012)
Interorganizational Information System	Avalia como poder afeta ou influencia a relação entre os <i>stakeholders</i> , o <i>design</i> ou a implementação de SI interorganizacionais.	Allen et al. (2000); Boonstra & Vries (2008)
IS security policy	Retrata como segurança de informação resulta das relações de poder entre os <i>stakeholders</i> .	Backhouse et al. (2006);
Social Network	Analisa o poder nas redes sociais ou o poder das redes sociais.	Casciaro et al. (2014); Levina & Arriaga (2014)
IS innovation	Explora técnicas racionais da prática e as dinâmicas de poder, em um contexto de racionalidade em inovação SI.	Avgerou & McGrath (2007)

Quadro 2 –Temas de Investigação: poder em SI

Fonte: Elaborado pela autora

## REFERÊNCIAS

- AZAD, B.; FARAJ, S. Social power and information technology implementation: A contentious framing lens. **Information Systems Journal**, v. 21, n. 1, p. 33–61, 2011.
- ALLEN, D. et al. electronic trading community TransLease. **Information Systems Journal**, v. 10, p. 21–40, 2000.
- AVGEROU, C.; MCGRATH, K. Power, rationality and the art of Living through socio-technical chance. **MIS Quarterly**, v. 31, n. 4, p. 295-315, 2007.
- BACKHOUSE, J.; HSU, C. W.; SILVA, L. Circuits of Power in Creating de jure Standards: Shaping an International Information Systems Security Standard. **MIS Quarterly**, v. 30, n. August, p. 413–438, 2006.
- BOONSTRA, A.; DE VRIES, J. Managing stakeholders around inter-organizational systems: A diagnostic approach. **Journal of Strategic Information Systems**, v. 17, n. 3, p. 190–201, 2008.
- CASCIARO, T.; GINO, F.; KOUCHAKI, M. The Contaminating Effects of Building Instrumental Ties: How Networking Can Make Us Feel Dirty. **Administrative Science Quarterly**, v.59, n.4, p. 1–31, 2014.

- DHILLON, G. S.; CALDEIRA, M.; WENGER, M. R. Intentionality and power interplay in IS implementation: The case of an asset management firm. **Journal of Strategic Information Systems**, v. 20, n. 4, p. 438–448, 2011.
- HEISKANEN, A.; NEWMAN, M.; EKLIN, M. Control, trust, power, and the dynamics of information system outsourcing relationships: A process study of contractual software development. **Journal of Strategic Information Systems**, v. 17, n. 4, p. 268–286, 2008.
- HOWCROFT, D.; LIGHT, B. Reflections on issues of power in packaged software selection. **Information Systems Journal**, v. 16, p. 215–235, 2006.
- JASPERSON, J.; CARTE, T. A.; SAUNDERS, C. S.; BUTLER, B. S.; CROES, H. J. P.; ZHENG, W. Review: Power and Information Technology Research: A Metatriangulation Review. **MIS Quarterly**, v. 26, n. 4, 2002.
- JOHNSON, N. A.; COOPER, R. B. Power and Concession in Computer-Mediated Negotiations: an Examination of First Offers. **MIS Quarterly**, v. 33, n. 1, p. 147–170, 2009
- LEVINA, N.; ORLIKOWSKI, W. J. Understanding shifting power relations within and across organizations: a critical genre analysis. **Academy of Management Journal**, v. 52, n. 4, p. 672–703, 2009.
- POZZEBON, M.; PINSONNEAULT, A. Global-local negotiations for implementing configurable packages: The power of initial organizational decisions. **Journal of Strategic Information Systems**, v. 14, n. 2, p. 121–145, 2005.
- POZZEBON, M.; PINSONNEAULT, A. The dynamics of client-consultant relationships: Exploring the interplay of power and knowledge. **Journal of Information Technology**, v. 27, n. 1, p. 35–56, 2012.
- SABHERWAL, R.; GROVER, V. A taxonomy of political processes in systems development. **Information Systems Journal**, v. 20, n. 5, p. 419–447, 2010.
- SILVA, P. L. B. Epistemological and theoretical challenges for studying power and politics in information systems. **Information Systems Journal**, v. 17, p. 165–183, 2007.
- SILVA, L.; BACKHOUSE, J. The Circuits-of-Power Framework for Studying Power in Institutionalization of Information Systems. **Journal of the Association for Information Systems**, v. 4, n. 6, p. 294–336, 2003.
- SMITH, S.; WINCHESTER, D.; BUNKER, D.; JAMIESON, R. Circuits of power: A study of mandated compliance to an information systems security de jure standard in a government organization. **MIS Quarterly**, v. 34, n. 3, p. 463–486. 24p. 2 Diagrams, 2010.

## APÊNDICE IIc – REVISÃO DE LITERATURA SOBRE PODER NA PERSPECTIVA DE HARDY E PHILLIPS (1998)

A coleta de dados se deu a partir da lista de citações disponibilizada pelo *journal* onde o artigo foi publicado. Adicionalmente, foi realizada uma busca no *Google Scholar* para garantir que os citantes estavam contidos na amostra. Ao todo, 118 artigos foram selecionados e lidos na íntegra. Para a análise dos dados, foi construída uma codificação para capturar as características dos estudos. Buscou-se identificar nos artigos coletados, o objetivo da pesquisa, a temática em que se enquadra, a metodologia e os pilares teóricos adotados e, principalmente, se investiga poder e a definição de poder abordada. O quadro 1 resume a estratégia de pesquisa.

Atividade	Aplicação
<b>Fase 1:</b> Identificar o fenômeno de interesse e selecionar os artigos. O Fenômeno de interesse foi as pesquisas que citaram Hardy e Phillips (1998). O objetivo do estudo é identificar as contribuições teóricas sobre a definição de poder contextualizada por Hardy e Phillips (1998)	
Definir o fenômeno de Interesse	O fenômeno de interesse são pesquisas que citaram Hardy e Phillips (1998). Artigos publicados em periódicos que citam Hardy e Phillips foram incluídos no estudo.
Coleta de Dados	Buscou-se todos os artigos que citaram Hardy e Phillips (1998) a partir da página "cited by" oferecida pelo <i>journal</i> do artigo original. Também, foi realizada uma pesquisa no <i>Google Scholar</i> para identificar os artigos de interesse.
Download dos artigos	Foi realizado o <i>download</i> dos artigos que estavam disponíveis
Seleção da amostra	Foram incluídos na amostra os artigos que: (1) citam Hardy e Phillips (1998)
<b>Fase 2:</b> Analisar os dados.	
Análise dos dados	Foi construída uma codificação para capturar as características dos estudos. Entre as principais categorias estão: temática do artigo, definição de poder, os pilares teóricos, os principais resultados da pesquisa e o método de pesquisa.
Construção teórica	Buscou-se identificar as contribuições de cada artigo sobre os pilares de poder definidos por Hardy e Phillips (1998): formal authority (refere-se ao reconhecido, direito legítimo de tomar uma decisão), the control of critical resources (refere-se ao controle de recursos críticos, como dinheiro, informação, experiência) and discursive legitimacy (alguns organismos podem influenciar o processo de construção social pela legitimidade que tem sobre o assunto).

Quadro 1 – Estratégia de pesquisa – Hardy e Phillips

Fonte: Elaborado pela autora

Como pode ser visto na Tabela 1, foi possível identificar 35 citações de Hardy e Phillips (1998) que utilizam o framework proposto pelos autores como lente para investigar poder ou que citam os autores, porém utilizam outra lente teórica para analisar poder, como por exemplo, a teoria da dependência dos recursos (DICKSON, ARNOLD, CHALIP, 2005; HOGARTH-SCOTT, 1999; LEFROY, TSARENKO, 2013), a perspectiva de Bourdieu (EVERETT, JAMAL, 2004; LEVINA, ORLIKOWSKI, 2009) ou a perspectiva de Lukes (HALL, 2013).

Como o interesse desta pesquisa está centrado em poder, apenas estes 35 artigos serão considerados deste ponto em diante do projeto.

Tabela 1 - Critérios de seleção dos artigos

<b>Critério</b>	<b>Ação na amostra</b>	<b>Nº de Artigos</b>
Possui: (1) um ou mais aspectos de poder, (2) citação Hardy e Phillips em poder e (3) utiliza o framework de Hardy e Phillips para conceituar poder	Incluir	14
Possui: (1) um ou mais aspectos de poder e (2) citação Hardy e Phillips em poder e 3) outro framework como lente teórica para analisar poder	Incluir	21
Possui: 1) Citação de Hardy e Phillips como literatura de colaboração	Excluir	23
Possui: 2) Citação Hardy e Phillips como literatura de análise crítica do discurso	Excluir	13
Possui: 1) citação de Hardy e Phillips em outros assuntos, como conflito, ONGs para refugiados, etc. e 2) não conceitua poder	Excluir	47
<b>Total</b>		<b>118</b>

Fonte: Elaborado pela autora

Buscou-se com esta revisão de literatura identificar os principais conceitos atrelados as fontes de poder (autoridade, controle dos recursos e legitimidade discursiva) bem como a operacionalização de poder pelos autores. Além disso, foi mapeado a metodologia utilizada e as contribuições em cada artigo. Com isso, pode-se sustentar o gap teórico encontrado por esta pesquisa e as escolhas metodológicas do pesquisador.

Pode-se perceber que a maioria das pesquisas são qualitativas e a escolha de múltiplos casos predomina entre os autores. Percebe-se, também, que a escolha por entrevistas em profundidade é adequada para esta natureza de pesquisa. Além disso, a análise processual e a codificação estão presentes entre as escolhas para investigar poder.

Foi possível identificar três artigos que analisam políticas públicas sob os aspectos de poder (VAN LIESHOUT, 2009; PURDY, 2012; HALL, 2013). Porém, nenhum deles investiga o processo de participação e tecnologia, o que sustenta o gap descrito no primeiro capítulo desta pesquisa. O quadro abaixo apresenta os artigos selecionados que aplicam o framework teórico das fontes de poder de Hardy e Phillips (1998).

Natu- reza	Foco da pesquisa	Método	Coleta dos Dados	Análise dos Dados	Poder ...	Principais achados empíricos sobre poder	Contribuição	Autores
Empírico	Analisar a relação entre os efeitos de colaboração interorganizacional e da natureza das colaborações que os produzem	Estudo de Caso comparativo	Entrevistas Documentos	Codificação Análise comparativa (cross-case)	dentro dos aspectos políticos da colaboração	Colaborações que estão altamente incorporadas serão positivamente associadas a aumento de influência que os parceiros têm nas relações interorganizacionais dos quais faziam parte.	Apresenta que a colaboração produz efeitos estratégicos, de criação de conhecimento e políticos (que envolvem poder). A criação de conhecimento como um recurso nas relações de colaboração.	Hardy, Phillips and Lawrence (2003)
	Analisar como os atores envolvidos na implementação de parceria de trabalho constroem os seus significados.	Estudo de Caso	Entrevistas (13) Documentos Observação	Codificação aberta	na perspectiva de Hardy e Phillips (1998) em que autoridade, controle dos recursos e legitimidade discursiva são importantes fontes de poder	As parcerias são limitadas ao controle dos recursos e relações de poder. Membros se envolvem para ter acesso a financiamento.	Apresenta uma discussão sobre a complexidade, as contradições e as tensões que envolvem as parcerias	Tomlinson (2005)
	Analisar a interação entre scale framing (o processo de enquadrar um fenômeno em uma certa escala) e as dinâmicas de poder no processo de governança deliberativa sobre o futuro da agricultura holandesa intensiva.	Análise de diálogo social	Observação Documentos (cartas do Ministro)	Análise de episódios Análise de discurso	Power over: poder do organizador sobre o design do processo Power in: dinâmica de poder dentro dos episódios de governança Power of: poder a partir da interação	* Poder sobre o design do processo dominou a dinâmica de poder e o processo deliberativo * Os organizadores tinham o poder para decidir a agenda, os processos, as conclusões e os reports. * Diferentes participantes têm poderes diferentes na interação entre eles	Apresenta um framework para explicar a relação entre as dinâmicas de poder e scale framing em processo de governança deliberativa	Van Lieshout et al. (2014)
	Analisar as parcerias subjacentes com tensões do esporte de alto rendimento a partir das perspectivas de staff das ONGs de desenvolvimento do esporte suíças e canadenses	Análise de Site e entrevistas	Documentos Entrevistas (4)	Categorização e agregação dos dados	na perspectiva de Hardy e Phillips (1998) em que autoridade, controle dos recursos e legitimidade discursiva são importantes fontes de poder	* Existem tensões que moldam e são moldadas pelo desequilíbrio de poder entre as organizações de esporte ao desenvolver parcerias com as ONGs e suas organizações multi-esportivas * A legitimidade é considerada ao estreitar as parcerias, mas também pode gerar tensão	Apresenta uma discussão relevante sobre como os desequilíbrios de poder podem afetar as relações internacionais de esporte	Hayhurst & Frisby (2010)
	Avaliar a aplicabilidade dos pressupostos teóricos anteriores sobre a colaboração interorganizacional em um contexto político-administrativa diferente daquela em que foram originalmente desenvolvidos.	Survey Observação participante Entrevistas	Entrevistas (24) Documentos	Análise de Conteúdo	na perspectiva de Hardy e Phillips (1998) em que autoridade, controle dos recursos e legitimidade discursiva são importantes fontes de poder	*A confiança não se desenvolve sem se compartilhar inter-organizadamente através do desenvolvimento de altos níveis de congruência de objetivos entre as partes.	Contribui com discussões teóricas acerca das relações de assimetria de poder e uso de poder nas relações de interdependência.	Hermansson (2015)

Continua...



Natureza	Foco da pesquisa	Método	Coleta dos Dados	Análise dos Dados	Poder ...	Principais achados empíricos sobre poder	Contribuição	Autores
Empírico	Desenvolver um quadro teórico para compreender o fracasso em processos de elaboração de estratégias organizacionais	Estudo de Caso longitudinal	Entrevistas (40) Observação Direta (60) Documentos	Análise de padrões Análise de episódios críticos	na perspectiva de Hardy e Phillips (1998) em que autoridade, controle dos recursos e legitimidade discursiva são importantes fontes de poder	As estratégias organizacionais falham quando: *Pré-posições existentes e controle dos recursos podem produzir circunstâncias em que uma estratégia não era considerada uma questão organizacional importante; Os atores têm o potencial de promover os seus próprios interesses; os atores não constroem um discursos que se torna legítimo; os objetivos políticos dos atores envolvidos são tão incompatíveis que não conseguem alcançar nenhuma definição de compromisso e, ao mesmo tempo, nenhum ator tem o poder ou a autoridade para impor uma definição que possa mover o processo; as políticas organizacionais não permitem a atribuição de responsabilidade e responsabilidade de forma a beneficiar os principais atores.	Promove um framework para entender as falhas em estratégias organizacionais	Maitlis & Lawrence (2003)
	Examinar a construção das melhores práticas em implantação de ERP	Estudo de Caso	Entrevistas (24) Documentos	Narrativa	na perspectiva de Hardy e Phillips (1998) em que autoridade, controle dos recursos e legitimidade discursiva são importantes fontes de poder	Quem ocupou uma posição central na rede organizacional conferia legitimidade formal e os meios para impor a voz coletiva sobre os outros grupos; Ser reconhecido como o agente legítimo proporcionou a quem detinha o poder formal para influenciar a contestação; Ao se envolverem nas táticas de barganha e negociação com aliados importantes e poderosos, grupos sociais concorrentes criam alianças que suportam sua interpretação das "melhores práticas" para pacote de software	Apresenta insights à perspectiva de frames tecnológicos e também agrega discussão acerca de poder e estratégias discursivas	Yeow & Sai (2008)
	Examinar as formas de poder social em evidência em um processo de marca de destino	Estudo de Caso	Entrevistas	Codificação (Miles e Huberman)	envolve: força, manipulação, persuasão, autoridade	A persuasão foi usada como forma de poder. Ao usar a autoridade os sócios formam um domínio para se adequar aos seus interesses. A autoridade também prevalece como fonte de poder em processo de marca	Apontam avanços na literatura de turismo ao tratar as relações de poder entre os stakeholders no processo de marca de destino	Marzano & Scoot (2009)

Continua...

Natu- reza	Foco da pesquisa	Método	Coleta dos Dados	Análise dos Dados	Poder ...	Principais achados empíricos sobre poder	Contribuição	Autores
Empírico	Examinar os desafios associados ao gerenciamento de projetos complexos (como de biomedicina) que são distribuídos ao longo do tempo, espaço e organizações	Estudo de Caso comparativo	Entrevistas (151)	Codificação aberta	na perspectiva de Hardy e Phillips (1998) em que autoridade, controle dos recursos e legitimidade discursiva são importantes fontes de poder	* A interdependência surgiu a partir dos requisitos duais para dividir o conhecimento para completar o trabalho especializado e integrar diferentes domínios de conhecimento no processo de inovação;* O baixo nível de interatividade do projeto, refletindo interdependências de tarefas sequenciais, não poderia sustentar a colaboração necessária para promover a integração do conhecimento.* No caso de recursos críticos, um projeto depende de outro para recursos como informação, capacidade de decisão, finanças ou tecnologia, as assimetrias de poder podem prejudicar a colaboração.* A legitimidade discursiva surge da capacidade de um grupo de interesse para legitimar suas próprias demandas e "deslegitimar" as demandas dos outros	Apresenta avanços nas discussões sobre colaboração em projetos complexos principalmente em se tratando de interdependência, compartilhamento de conhecimento e relações de poder	Newell et al (2008)
	Examinar como as condições de novidade e ambiguidade sobre compromissos interorganizacionais produzir normas e expectativas inconsistentes para guiar a interação do projeto	Estudo de Caso	Etnografia Entrevistas Observação não participante	Análise crítica de gênero	na perspectiva de Bourdieu: Examina o campo objetivamente, considerando a distribuição de recursos materiais, relações determinantes e as formas de capital no campo. Ele foca aqui é sobre os fatos, que isso pode ser observado, medido e mapeado	na	Provem implicações importantes para os estudos de poder, discurso, uso da análise de gênero para estudar as relações de poder e rotinas organizacionais	Levina & Orlikowski (2009)
	Examinar a influência de recursos fornecidos para organizações sem fins lucrativos por empresas parceiras na realização dos objetivos sociais e organizacionais	Survey	273 respondentes , pessoas que trabalham em empresas sem fins lucrativos	Estatística	definido como a capacidade de um ator (A) influenciar um outro ator (B) fazer o que de outra forma não poderia fazer. Poder está ligado a dependência. Por implicação B depende de A. (Emerson)	Embora a reputação, os recursos não financeiros e os investimentos de caixa tenham efeitos fortes e positivos na consecução de objetivos sociais e organizacionais, essas relações são totalmente mediadas pela dependência e relacionamento entre parceiros. Outras análises mostram que o relacionamento é um mediador significativamente mais forte do que a dependência do efeito da reputação em relação à conquista de ambos os conjuntos de objetivos.	É o primeiro estudo a operacionalizar e examinar empiricamente os efeitos específicos de diferentes tipos de recursos em objetivos específicos de desempenho sem fins lucrativos.	Lefroy & Tsarenko (2013)

Continua...

Natureza	Foco da pesquisa	Método	Coleta dos Dados	Análise dos Dados	Poder ...	Principais achados empíricos sobre poder	Contribuição	Autores
Empírico	Examinar o empreendedorismo institucional em áreas emergentes, analisar as ações que o constituem, e explorar as razões que eles podem ser diferentes daqueles do empreendedorismo institucional em campos maduros	Estudo de Caso	Entrevistas (29)	Narrativa Categorização e redução (Miles & Huberman)	envolveram múltiplas formas de poder: táticas de influência, como a persuasão, a gratidão e a prova social (Cialdini, 2000); Definição da agenda e "não tomada de decisão" (ver Fligstein, 1997; Lukes, 1974); e alavancando o poder incorporado em sistemas sociais e técnicos (Clegg, 1989; Lawrence, Winn, & Jennings, 2001).	Stakeholders com legitimidade no assunto têm maior potencial para falar e ser ouvido; * Os empresários institucionais em campos emergentes tendem a ser atores cujas posições lhes permitem unir diversos públicos interessados e acessar conjuntos dispersos de recursos;* Posições dominantes são encontradas e concentração de recursos associada aos principais atores	Oferece explicações sobre o empreendedorismo institucional em campos emergentes sob os aspectos de posição, teorização e institucionalização e identificam os componentes que estão relacionadas a estas perspectivas.	Maguire Hardy and Phillips (2004)
	Examinar o poder interorganizacional entre a federação e as organizações que pretendam aderir à federação de futebol americano	Estudo de Caso	Dados secundários: artigos de jornal (492) Entrevistas (7)	Codificação aberta Análise de eventos (Miles and Huberman)	definido como a capacidade de um ator (A) influenciar um outro ator (B) fazer o que de outra forma não poderia fazer. Poder está ligado a dependência. Por implicação B depende de A. (Emerson)	Duas condições emergiram: (1) A capacidade dos potenciais afiliados para alcançar seus objetivos foi completamente mediada por recursos controlados por outras organizações. (2) Os recursos desejados pelo afiliado em potencial não estavam disponíveis a partir de fontes alternativas. Ou seja, o controle dos recursos é que designava quem entrava ou não na federação de futebol	Produce <i>insights</i> sobre a relação de poder em negociações e como a dependência dos recursos pode afetar esta relação	Dickson Arnold & Chalip (2005)
	Explorar como os governos locais e seus parceiros de desenvolvimento estruturam suas parcerias e como eles trabalham juntos para fornecer serviços às comunidades.	Estudo de Caso comparativo	Etnografia	Documentação e validade (Lincoln and Guba, 1985) Análise de conteúdo	na perspectiva de Hardy e Phillips (1998) em que autoridade, controle dos recursos e legitimidade discursiva são importantes fontes de poder	* Poder sob a forma de "legitimidade discursiva" materializada através de avaliações de necessidades comunitárias e práticas de planejamento. ;* Poder sob a forma de "autoridade formal" se materializou através da concessão de um mandato para intervenção e práticas de supervisão.* Poder sob a forma de "comando sobre recursos" materializado através de práticas de desembolso	Contribuem para a literatura sobre parcerias intersetoriais, modelando as trajetórias de que as interações entre os governos locais e seus parceiros de desenvolvimento geralmente seguem	Soublière & Cloutier (2015)

Continua...

Natu- reza	Foco da pesquisa	Método	Coleta dos Dados	Análise dos Dados	Poder ...	Principais achados empíricos sobre poder	Contribuição	Autores
Empírico	Explorar os desafios de colaboração em uma rede de organizações de saúde	Estudo de Caso comparativo	Entrevistas (94) Observação (44) Documentos	Narrativa Análise cross-case	na perspectiva de Hardy e Phillips (1998) em que autoridade, controle dos recursos e legitimidade discursiva são importantes fontes de poder	* O Conselho regional não conseguiu usar a sua autoridade como fonte de poder sobre os atores para impor regras e influenciar a colaboração; * A agenda de discussões era influenciada pela visibilidade dos processos e autonomia legal das unidades que seriam reguladas.* A decisão central era legitimada pelos participantes.* Os pensamentos de alguns grupos eram influenciados pelo o que outros grupos diziam.* As relações de poder existentes ficam profundamente enraizadas no apoio a sistemas de relações, incentivos, valores e culturas ordenados que se reforçam mutuamente e, portanto, são muito difíceis de mudar.	Avança nas discussões sobre o processo de colaboração das organizações de saúde e como poder influencia esta colaboração	Rodríguez & Langley (2007)
	Explorar a complexidade de estabelecer, nutrir e manter relações de cooperação, investigando a interação entre a simetria de poder e confiança	Estudo de Caso	Entrevistas (28)	Codificação (Miles e Huberman)	conceituado como a maneira pela qual certas ações podem configurar as possíveis ações dos outros. No contexto do estudo, as ações de um (poderoso) partido influenciam a natureza das respostas da outra parte. Como um partido exerce poder, contribui para a criação de quadros de referência que dão forma ao funcionamento do relacionamento	Não há conclusões diretas sobre o impacto da simetria de poder no desenvolvimento da confiança, e sugerem que uma construção mediadora essencial é o surgimento da congruência dos objetivos entre as partes.	Ajuda a obter uma compreensão aprofundada do paradoxo contra-intuitivo relacionado ao desenvolvimento de confiança sob a assimetria de poder ou desconfiança sob simetria de poder em dois conjuntos de relacionamentos B2B.	Cuevas et al. (2015)
	Incide sobre o papel do poder em colaboração múltipla.	Estudo de Caso	Entrevistas (10) Documentos Observação não-participante (24)	Codificação aberta	na perspectiva de Bourdieu: Examina o campo objetivamente, considerando a distribuição de recursos materiais, relações determinantes e as formas de capital no campo. Ele foca aqui é sobre os fatos, que isso pode ser observado, medido e mapeado	Alguns grupos detinham o poder por possuir legitimidade no discurso ou ainda capital social, econômico ou político.	Oferece insights sobre elementos de poder de superfície e em profundidade em colaboração	Everett & Jamal (2004)

Continua...

Natu- reza	Foco da pesquisa	Método	Coleta dos Dados	Análise dos Dados	Poder ...	Principais achados empíricos sobre poder	Contribuição	Autores
Empírico	Investigar quais as micro-práticas podem melhorar o engajamento do cidadão e qual é o papel do poder na implementação destas micro-práticas	Estudo de Caso comparativo	Entrevistas Documentos	Análise processual	sob o ponto de vista da posse (autoridade e controle dos recursos) e da prática	Apresenta três caminhos que envolvem as micro-práticas (Mobilização, Organização e Ação). Posse: autoridade é utilizada para compartilhar os recursos (mobilização), criar oportunidades e espaços de delegação (organização) e para propor parcerias (ação). Os recursos se tornam críticos para a ação política. Prática: recursos não são abundantes e controlados e são compartilhados e recriados na prática (mobilização), autoridade informal emerge na ação, recursos são co-criados e transformados (organização) e recursos são amplamente compartilhado para capacitar a sociedade civil (ação)	Apresenta um framework processual sobre as micro-práticas implementadas pela colaboração que envolve a sociedade civil para o engajamento	Tello-Rozas et al. (2015)
	Investiga a relação entre o poder de decisão percebido dos membros dos conselhos de violência familiar	Survey	585 respondentes	Estatística	incluem: locação social (ex, gênero e raça) e organização social.	* A presença de conflito em contextos colaborativos não é, por si só, prejudicial para promover o poder de decisão perceptível dos membros em seu ambiente do Conselho	Avança nos estudos sobre poder e conflito em trabalhos colaborativos	Walden et al. (2014)
	Oferece um framework para avaliar o poder onsidera os participantes, a concepção do processo e o conteúdo dos processos de governança colaborativa como arenas para uso de poder	Estudo de Caso	Documentos Entrevistas (7)	Codificação (Miles e Huberman)	na perspectiva de Hardy e Phillips (1998) em que autoridade, controle dos recursos e legitimidade discursiva são importantes fontes de poder	* Aparece o uso da autoridade para enquadrar o conteúdo do processo colaborativo antes que as reuniões públicas começassem;* As tribos representativas, com legitimidade, tinham prioridade para falar;* A disponibilidade de recursos humanos, de tempo e financeiros para participar de processos colaborativos diferem entre os participantes;* O processo colaborativo fortaleceu a legitimidade discursiva para alguns participantes, enquanto neutralizava os outros	Apresenta um framework para avaliar o poder em processos colaborativos	Purdy (2012)
	Analisar como as estratégias facilitou o alinhamento do patrocinador com o Estado e produziu maior poder e recursos	Estudo de Caso	Etnografia Entrevistas (50)	Codificação aberta	como relações entre indivíduos, que ocorrem dentro de um ambiente organizacional, mas permanecem situado em um contexto social maior (Hardy, 1994; Phillips, 1997).	As parcerias geralmente reúnem grupos diferentes com interesses variados, legitimidade diferencial e status desigual. O caso apresentou que o sponsor tem sua vontade legitimada perante aos demais na colaboração	Aumentar o potencial teórico do conceito de sponsor, explorando os efeitos mediadores do estado nas relações entre patrocinadores e beneficiários	Cobb et al. (2006)
	Proporcionar uma análise da natureza performativa dos desvios de trajetória através do qual os processos de prática se desenrolam, concentrando-se no papel dos diferenciais de poder.	Estudo de Caso comparativo	Entrevistas (44) Observação (15) Documentos	Codificação (Miles e Huberman)	definido como a capacidade de influenciar o comportamento de outros, de modo que eles atuem de maneira que eles não agiriam de outra forma	Depende de como as pessoas estão em posições de poder, com base no alinhamento entre seus próprios interesses e interesses organizacionais.	Apresenta avanços unindo as literaturas de poder para analisar as rotinas organizacionais	Raman & Bharadwaj (2012)

Continua...

Natu- reza	Foco da pesquisa	Método	Coleta dos Dados	Análise dos Dados	Poder ...	Principais achados empíricos sobre poder	Contribuição	Autores
Teórico	Apresentar um framework conceitual que pode ser utilizado para diferenciar a cooperação, a coordenação e a colaboração.	Teórico	na	na	na perspectiva de Hardy e Phillips (1998) em que autoridade, controle dos recursos e legitimidade discursiva são importantes fontes de poder	na	Apresenta um framework para distinguir colaboração, cooperação e coordenação sob as perspectivas: design, formalidade, pessoas-chaves, compartilhamento de informações, processo de decisão, recursos e confiança.	McNamara (2012)
	Argumentar que a falta de compreender completamente a influência do poder sobre o processo de tomada de estratégia pode inibir seriamente o potencial de criação de estratégias como veículo de aprendizagem organizacional.	Teórico	na	na	primário e secundário. O poder primário refere-se ao processo sócio-histórico da construção da realidade. Este é o processo pelo qual o nosso senso de realidade, tal como o conhecemos, é construído. O poder secundário refere-se ao exercício do poder no sentido convencional - a capacidade de atingir os objetivos de alguém.	na	Apresenta uma discussão sobre a importância de poder para os resultados estratégicos da organização	Voronov (2005b)
	Construir uma ponte e diálogo entre o mundo da pesquisa em SCM e prática organizacional (DO). Discute questões de poder e empowerment como questões de intercâmbio entre as duas áreas	Teórico	na	na	primário e secundário. O poder primário refere-se ao processo sócio-histórico da construção da realidade. Este é o processo pelo qual o nosso senso de realidade, tal como o conhecemos, é construído. O poder secundário refere-se ao exercício do poder no sentido convencional - a capacidade de atingir os objetivos de alguém.	na	Apresenta uma discussão sobre os estudos de gestão crítica e o desempenho organizacional	Voronov (2005)
	Contam com conhecimentos complementares de instituições e teorias de regime para identificar os drivers de empreendedorismo coletivo institucional e desenvolver um quadro analítico	Descritivo	na	na	As diferenças de poder entre os atores podem ser usadas pelos mais poderosos para ditar as regras do jogo e induzir a cooperação; Atores poderosos criam estabilidade hegemônica através de uma concentração de poder unipolar em uma área específica	na	Criam um framework com seis impulsionadores do empreendedorismo institucional coletivo.	Wijen & Ansari (2006)
	Desenvolver um quadro teórico que situa empreendedorismo institucional pelo desenho do conceito de hegemonia de entender a estabilização contingente de campos organizacionais de Gramsci	Descritivo	na	na	codificado em projetos estruturais e reforçado por normas e ideologias culturais amplamente compartilhadas	na	amplia os conceitos gramscianos de hegemonia e estratégia política para proporcionar uma visão mais rica e mais coerente do envolvimento de empreendedores institucionais com estruturas de campo.	Levy & Scully (2007)
	Desenvolver um framework crítico na gestão e produção internacional desenhado a partir da literatura sobre cadeias de commodities globais, redes globais de produção, empreendedorismo institucional e na teoria neo-gramsciana.	Teórico	na	na	na perspectiva de Hardy e Phillips (1998) em que autoridade, controle dos recursos e legitimidade discursiva são importantes fontes de poder	na	Elabora um framework que fornece informações sobre a natureza do poder e a hegemonia em redes de produções globais, abrangendo a dinâmica de contestação e estabilidade, à medida que os atores empregam estratégias econômicas, discursivas e organizacionais.	Levy (2008)

Natu- reza	Foco da pesquisa	Método	Coleta dos Dados	Análise dos Dados	Poder ...	Principais achados empíricos sobre poder	Contribuição	Autores
Teórico	Desenvolver um quadro analítico considera a natureza do Poder em processos colaborativos e participativos	Descritivo	na	na	descrito como particularmente relevante quando há esforços para influenciar a formulação de políticas.	na	Avança nas discussões sobre empoderamento de <i>stakeholders</i> em processos participativos e colaborativos	Hall (2013)
	Destaca algumas das principais fraquezas da literatura existente com relação à conceituação, operacionalização e modelagem de SCM.	Descritivo	na	na	na conceituação de SCM: poder esta relacionado com confiança nas redes de colaboração	na	Apresenta avanços na literatura de SCM considerando colaboração entre os <i>stakeholders</i>	Ho et al. (2002)
	Discute a relação da literatura, com base em marketing de relacionamento, e fornece uma visão geral das construções centrais do poder / dependência, compromisso e confiança	Teórico	na	na	definido como a capacidade de um ator (A) influenciar um outro ator (B) fazer o que de outra forma não poderia fazer. Poder está ligado a dependência. Por implicação B depende de A. (Emerson)	na	Apresenta um framework para entender as diferentes relações entre poder e dependência em <i>marktplace</i>	Hogarth-Scott (1999)

Quadro 2 – Achados da literatura de poder – Hardy e Phillips (1998)

Fonte: Elaborada pela Autora

A análise ilustra que o *framework* de Hardy e Phillips (1998) tem sido usado para analisar poder nas organizações, principalmente para analisar a colaboração interorganizacional (HAYHURST, FRISBY, 2010; HERMANSSON, 2015; MAITLIS, LAWRENCE, 2003; MCNAMARA, 2012; PURDY, 2012; RODRÍGUEZ, LANGLEY, 2007; LEVY, 2008; SOUBLIÈRE, CLOUTIER, 2015; TELLO-ROZAS *et al.*, 2015; TOMLINSON, 2005; WONG *et al.*, 2015), mas poucos para analisar as relações envolvendo os interesses do governo (MCNAMARA, 2012; PURDY, 2012; SOUBLIÈRE, CLOUTIER, 2015) e menos ainda para analisar poder e SI (YEOW; SAI, 2008).



### APÊNDICE III - PARTICIPAÇÃO PRESENCIAL NA ELABORAÇÃO DO PLANMOB/ SP 2015

A participação presencial foi priorizada, em relação à participação eletrônica, na elaboração do PlanMob/SP 2015. Foram as ações presenciais que influenciaram diretamente as mudanças na elaboração da política pública, conforme pode ser observado na fala de um dos entrevistados: *“O presencial fez diferença. O presencial é que fez a coisa”* (Entrevistado SP07).

No dia 7 de agosto de 2014, o prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, constituiu, por meio de uma portaria (portaria 376), o Grupo de Trabalho Intersecretarial, que tinha a missão de desenvolver o processo de elaboração do Plano Municipal de Mobilidade da Cidade de São Paulo. Este grupo ficou responsável por elaborar e coordenar as ações referentes à elaboração do plano. Cabia a eles fazer a interlocução técnica, entre as áreas da prefeitura e a sociedade civil, além de realizar a participação popular.

A ideia era compartilhar conhecimento técnico, entre as diferentes áreas da prefeitura, pois uma atividade de mobilidade pode afetar o desenvolvimento urbano da cidade, a política climática pode afetar as políticas de mobilidade, etc. Desta forma, o grupo intersecretorial discutia para que o plano de mobilidade urbana saísse de acordo com as políticas da cidade, de maneira sistêmica.

(Expert técnico\_ESP05): *“A gente fazia reuniões com o representante da secretaria, pra onde a gente levava, trazia os técnicos para explicar qual era o programa que eles estavam levando dentro das suas especialidades.”*

Para decidir o que entraria no plano, fez-se a junção das partes entre as áreas envolvidas por esse grupo de trabalho (ciclomobilidade, transporte de carga, mobilidade a pé, etc), que analisava se havia coerência entre as propostas e as políticas da cidade, tais como plano diretor e planejamento estratégico. O grupo também realizou a redação do plano, adequando o vocabulário de todas as áreas em um só texto.

Foi um trabalho intenso para entender as diferentes visões dos técnicos. Mas foram importantes para compreender os problemas da cidade, sob os diversos ângulos de cada secretaria envolvida. Expert técnico\_ESP04: *“foi interessante que cada um olhasse o território do seu ângulo e compartilhasse isso”*

Expert técnico\_ESP04: *“essas reuniões foram muito interessantes até pra gente que tá no centro da estrutura pública entender como é que as coisas funciona, nossa cada técnico de uma área falando da região da Sé, por exemplo, todo mundo aqui - ah ah tem o problema do usuário de craque, tem a coleta de lixo, tem o trem, tem terminal de ônibus - todas as questões de conversão e tá discutindo em conjunto.”*

A seguir, serão apresentados os episódios presenciais que foram mapeados.

### **Episódio 3: Reuniões nas subprefeituras**

Entre os dias 26 de fevereiro e 6 de março de 2015, foram realizadas 32 reuniões com cada uma das subprefeituras de São Paulo. A iniciativa foi criada pelo secretário, motivado pela preocupação de publicizar o plano. Estas reuniões eram destinadas a apresentar e discutir o plano, com os representantes da sociedade civil e conselheiros participativos.

Expert técnico\_ESP01: *“a gente foi em cada subprefeitura debater a questão do transporte público inicialmente, ainda sem muito claro no horizonte do que seria o Plano de Mobilidade”*

Estas reuniões foram organizadas pelo GT e contaram com o auxílio de um especialista em planejamento, para conduzir as reuniões e extrair as contribuições dos participantes. Foi reconhecida a necessidade de ter alguém para auxiliar nesta questão, pois o corpo técnico tem dificuldades em entender o que é participação.

Primeiramente, foi realizada a agenda das reuniões, que aconteciam à noite, fora do expediente de trabalho, para dar mais espaço para as pessoas poderem participar. Após, foi convocado o conselho regional, que se mobilizava para divulgar as reuniões e convidar as pessoas a participar. No entanto, o convite ficou restrito aos representantes de movimentos da sociedade civil, como mobilidade a pé, comerciantes, operadores, cicloativistas, etc.

Expert técnico\_ESP01: *“nós fizemos reuniões nas subprefeituras, com a participação dos conselhos participativos das prefeituras. cada prefeitura tem o seu conselho participativo que são delegados eleitos das prefeituras que representam aquele, os moradores né, daquelas comunidades daquelas prefeituras.”*

Expert técnico\_ESP05: *“Essas reuniões foram feitas sempre à noite, às 20 horas, e eram convocados as pessoas, enfim, a sociedade civil organizada que estava sempre gravitando em torno dessas unidades regionais”*

A estratégia adotada nas reuniões foi de apresentar o PlanMob e o que o corpo técnico estava fazendo e, assim, criar um espaço de diálogo com a comunidade. Primeiro, foi necessário explicar o que era o plano e munir as pessoas de informação. Executivo público\_ESP03: *“a maioria das reuniões era mais uma exposição do que os técnicos fechavam”*. A intenção era receber e se apropriar destas informações.

Expert técnico\_ESP05: *“A estratégia foi fazer uma visita, com uma apresentação no Power Point, a cada uma das 32 subprefeituras, para explicar o que era o plano de mobilidade e quais as principais propostas que estavam no plano de mobilidade”*.

Após a exposição do plano, a reunião era aberta para a discussão. Neste momento o corpo técnico estava disposto a ouvir o que a sociedade tem a dizer. Percebeu-se uma dualidade de perfil entre os participantes. Há aqueles que não se interessam e estão preocupados em problemas pontuais e não em discutir diretrizes ao longo prazo. Parte dos participantes não consegue influenciar, pois não tem conhecimento ou entendimento da linguagem técnica.

Executivo público\_ESP03: *“ainda boa parte da sociedade não tem condições de fazer um diálogo a ponto de influenciar pontos, em um plano como esse, por falta de conhecimento, por falta de linguagem diferente mesmo, a linguagem do técnico é muito técnica e as pessoas ficam assustadas e acabam não entendendo a situação”*.

A possível falta de conhecimento gerava certa resistência entre o corpo técnico da prefeitura e os participantes. As demandas locais eram ignoradas em um primeiro momento. Executivo público\_ESP03: *“está falando no ponto de ônibus, não é no nível da escala, no nível que a gente está discutindo, então a gente descartava essa questão”*.

Foi reconhecido que o corpo técnico precisava mudar a postura e analisar sistemicamente as reclamações das pessoas. Cabia aos técnicos realizar a interpretação do conjunto de reclamações da população. No entanto, havia uma dificuldade de entender esta questão, devido a uma cultura, enraizada dentro da prefeitura, de sempre fazer a mesma coisa.

O tempo para trabalhar estas questões também era curto, uma vez que tinham que cumprir a agenda para a elaboração do plano.

Por outro lado, havia aqueles que tinham conhecimento sobre o assunto e argumentações bem elaboradas. As pessoas começam a ser ouvidas no momento em que o corpo técnico percebe que a sociedade tem condições/propriedade para discutir determinado tema e isto gera uma relação de confiança.

Expert técnico\_ESP01: *“foram feitas muitas perguntas com bastante pertinências né, sobre estas questões, pessoas muito bem informado sobre, dentro das condições de legislação”.*

Executivo público\_ESP03: *“havia mesmo nesse sentido, uma outra qualidade de discussão, isso muito interessante que a gente conseguiu estabelecer com alguma confiança”.*

#### **Episódio 4: Reuniões no CMTT – Conselho Municipal de Transporte e Trânsito**

Nos dias 24 de fevereiro e 11 de abril aconteceram reuniões no CMTT para debater o plano de mobilidade. O conselho foi criado sob uma estrutura de tripé: governo, usuários e operadores. Foi criado pensando na representatividade de alguns grupos, como representantes de sindicatos, dos operadores, das universidades, etc.

Expert técnico\_ESP01: *“o CMTT foi criado, ele tem uma estrutura de que alguma maneira foi pensada a dar representatividade para os vários elementos envolvidos na mobilidade.”*

Executivo público\_ESP03: *“dentro dessa estrutura, que o máximo da sociedade fosse representado. Então, tem representante de sindicato, representante de universidade, representante de várias entidades de classe, dos perueiros, do transporte escolar”*

A prefeitura manifesta que a participação e o diálogo, entre os atores representados no conselho, são fundamentais para construir a política. Então, cria espaços para disponibilizar informações de maneira clara para a população e, assim, as pessoas se munem de conhecimento.

As discussões no conselho são realizadas em formato de apresentação, para disponibilizar informações e discutir, sem uma agenda clara. Não há seleção dos participantes, a reunião é aberta ao público. No entanto, quem de fato participa são os conselheiros e

representantes da sociedade civil organizada, convidados a participar. No histórico destas duas reuniões havia menos conselheiros (dois ou três) do que pessoas da sociedade civil.

A condução destas reuniões segue um ritual. Normalmente, o prefeito e o secretário estão presentes e se juntam ao presidente do conselho e aos conselheiros para comporem a mesa da plenária. Há uma hierarquia para a palavra. Sempre o prefeito, após o secretário, seguido do presidente do conselho, para então passarem a palavra para os conselheiros. Esgotada a argumentação dos conselheiros, aí então a palavra é passada aos demais participantes da plenária.

Executivo público\_ESP03: *“Esgotado o conselho instituído, e os conselhos principalmente, que é as secretarias quem conduz, sempre teve esse cuidado de dar... passar a palavra para todo mundo”*

Percebe-se a necessidade de ter representatividade no conselho. Por exemplo, a bicicleta não estava representada. Como a política de ciclomobilidade era o carro-chefe da gestão, havia uma preocupação com a não aceitação deste tema pelo conselho. Então, foi criada uma estratégia para convencer os conselheiros de que o tema era importante. Foi criada uma reunião para discutir somente a bicicleta e foram convidados atores qualificados sobre o tema (cicloativistas e representantes de movimentos da sociedade civil, como o Bike Anjo) para discutir, de forma mais profunda, as diretrizes de ciclomobilidade. Também foi levada para aprovação a criação de uma cadeira de bicicleta no conselho.

Executivo público\_ESP03: *“a gente começou a perceber isso, uma necessidade muito grande de ter uma representatividade, de ter uma forma concreta como canal de comunicação, e como canal de condução de algumas políticas principalmente com o caso da ciclovitária, e não ter uma representatividade de ciclista que desse conta disso dentro do conselho, ou que não gerasse interesse dos conselheiros, para discutir uma política muito específica”*

No final, cada pessoa pensa no individual e reivindica aquilo que é de seu interesse. Expert técnico\_ESP05: *“todo mundo, ao final, reivindica ter um espaço na discussão da condução da política pública”*.

### **Detalhes da reunião do dia 24 de fevereiro de 2015**

Programação:

08h30 - Recepção dos conselheiros e convidados

08h45 - Abertura (com 50% mais um dos conselheiros)

09h00 - Abertura (com qualquer número de conselheiros presentes)

09h10 - Lançamento da etapa participativa **do Plano de Mobilidade da Cidade de São Paulo - PlanMob**

Lançamento da **Rede da Noturna**

09h40 – Apresentação da proposta da Nova Rede de Transporte Coletivo

10h10 – Debate dos Conselheiros e Palavra Livre

11h30 – Previsão de Encerramento

**Composição da mesa:** conselheiros junto com o prefeito e o secretário sentam-se para compor a mesa da plenária. Eles têm prioridade de fala, conforme posição hierárquica. Estavam presentes compondo a mesa:

Sr Fernando Haddad, Prefeito da Cidade de São Paulo, Sr Alexandre Padilha- Secretário de Relações Governamentais, Sr Percival Maricato, Conselheiro da Cidade e Coordenador do GT de Mobilidade Urbana, Sr. Jilmar Tatto, Presidente do CMTT, Sr. Josias Lech, Secretário Executivo do CMTT, Conselheira Lurdinha Rodrigues representante do Sindicato dos Transportadores Autônomos de Escolares e das Microempresas de Transporte Escolar do Estado de São Paulo, Conselheiro Marcos Kaue Ferreira de Queiroz, representante do movimento Estudantil Secundarista.

A reunião seguiu com uma sequência de fala, conforme o script da agenda (rito). Primeiro, o presidente do CMTT iniciou os trabalhos comentando a importância da participação e sobre o tema da plenária (rede de linhas noturnas). Logo após passou a palavra para o prefeito, que apontou conceitos sobre mobilidade e deu algumas explicações. Ele também ressaltou a importância da participação. Na sequência, foram feitas duas apresentações sobre a proposta das linhas noturnas de ônibus, explicando os conceitos da proposta (apresentado pela diretora Ana Odila Paiva) e sobre o aplicativo “coletivo madrugada” (apresentado por Roberto Speicys Cardoso).

Após as apresentações, foi passada a palavra para os conselheiros (três conselheiros estavam presentes). Cada um teceu seus comentários a respeito. O secretário também falou, ressaltando a importância de se pensar em mobilidade como um todo, da importância da mudança cultural, de repensar o ciclista e o pedestre e da necessidade da faixa exclusiva para ônibus.

Em seguida da mesa se manifestar, foi passada a palavra para a plateia. Treze pessoas se manifestaram, todas representando alguma entidade da sociedade civil (movimento Pinheiros, SampaPé, sindicatos, comissão técnica da ANTP, CADES, comissão de direitos das mulheres, WRI Brasil). Cada um defendeu os seus interesses individuais, como reclamações sobre calçadas e pontos de ônibus, defendendo o interesse dos taxistas, reivindicando alguma coisa. Uma fala que chamou atenção foi a da representante do SampaPé, que usou a plenária para comunicar que a ANTP estava se organizando para escrever diretrizes sobre calçadas para o PlanMob, uma vez que as medidas do PlanMob, para este tema, não estavam claras. Ela apontou não haver um corpo técnico na prefeitura especializado no assunto. E ainda divulgou que a mobilização estava sendo feita na internet, via página do Facebook, para quem quisesse colaborar e assinar o pedido para que o prefeito aceitasse estas diretrizes escritas por eles.

Após a fala de cada participante, o presidente do CMTT tomou a palavra e falou, de uma maneira geral, que concordava com o tema calçadas e sugeriu uma reunião só para discutir este tema na subprefeitura. Além disso, comentou sobre algumas questões levantadas no debate, em formato de justificativa ou ratificação. Ainda reforçou que estão buscando a participação e o quanto isso é importante para construir “a cidade que queremos”. A plenária foi encerrada pelo secretário executivo do CMTT que, mais uma vez, ressaltou a importância da participação no PlanMob. O rito foi finalizado.

#### **Detalhes da reunião do dia 16 de abril de 2015**

No mesmo formato da reunião anterior, a plenária seguiu uma programação sequenciada de falas. Porém nesta reunião o prefeito e o secretário não estavam presentes.

#### **Composição da Mesa:**

Jilmar Tatto – presidente CMTT

José Evaldo Gonçalves – Conselheiro Secretaria Municipal de Transportes

Bárbara Lopes – Conselheira Regional - Oeste

Jorge Miguel – Conselheiro Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros por Fretamento e para Turismo de São Paulo

José Pivato - Secretaria Municipal de Relações Governamentais

Marianne Pinotti – Secretária Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida

Tereza Herling - Secretaria de Desenvolvimento Urbano

Tuca Munhoz – Secretário Adjunto Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida

Manoel Victor de Azevedo Neto

A abertura foi feita pelo presidente do CMTT e, diferentemente da reunião anterior, primeiro foi aberto ao debate da plateia e, na sequência, foi feita a arguição da mesa. Cinco pessoas se manifestaram. Representantes do SampaPé fizeram uma apresentação sobre mobilidade a pé e apresentaram as suas propostas. Na sequência, algumas pessoas teceram reivindicações individuais, como liberar a ciclovia para carroceiros, epidemia de acidentes de trânsito, etc (nenhum comentário sobre calçadas, tema da reunião e da apresentação anterior).

Finalizada a palavra livre, o conselheiro da SMT teceu seus comentários, respondendo cada uma das questões levantadas pela plateia. O secretário executivo do CMTT tomou a palavra para ressaltar a importância da participação popular no PlanMob, anunciou a agenda da audiência pública e divulgou a enquete eletrônica.

Voltaram, então, ao tema das calçadas. Um representante do GT (secretário adjunto da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida) realizou uma apresentação sobre o tema e passou a palavra para a mesa. O presidente do CMTT começou a sua arguição, seguido pela secretária da SMDU, ou seja, conforme ordem hierárquica de importância, sendo os conselheiros os últimos a falar. Somente após a mesa falar é que foi aberta novamente a discussão para a plateia. Desta vez, oito pessoas se manifestaram (representante do Conselho Municipal de Pessoas com Deficiência, Setor Meio Ambiente e Saúde, CMTT – Forum de Transportes da Zona Leste, APEMEC, Diretor do Departamento de Urbanismo – DEURB, CMTT – Oeste, SMPED, Assoc. para Mobilidade a pé de SP). Todos tecendo opiniões e comentários gerais. A mesa voltou a fazer algumas considerações às falas do debate. Por fim, o presidente do CMTT fez as suas considerações finais e encerrou a plenária.

### **Episódio 5: Reuniões temáticas**

No dia 11 de abril de 2015 foi realizada uma reunião temática na UniNove, com espaço aberto para a comunidade debater o plano. A reunião se chama temática, pois foi dividida nos temas do PlanMob. Foi organizada para acontecer em um espaço público, uma universidade, e aconteceu no final de semana. Foram convidados os representantes dos conselhos participativos e movimentos da sociedade civil organizada. Estudantes também participaram.

A preocupação maior era com a divulgação do que estava sendo feito. Foi apresentado ao público o andamento do plano e os membros do conselho poderiam opinar. A discussão foi mais técnica. Na oficina, foi colocado o mapa da cidade, com os projetos dos técnicos, Os



participantes poderiam desenhar nestes mapas, fazendo as suas contribuições, sugerindo as suas demandas, complementando o que estava feito, cada participante com a sua visão territorial.

Estes mapas passaram por uma análise técnica em relação à viabilidade. O que era visto como viável, de acordo com a visão técnica, era incorporado no plano.

Executivo público\_ESP03: *“a gente teve que fazer esse filtro depois, mas o desenho que acabou culminando numa proposta de 1.500 quilômetros de eixo ciclo viário no PlanMob foi o desenho elaborado nessas oficinas, só adaptado do ponto de vista de viabilidade técnica.”*

Foi ressaltado o conflito de interesse que existe entre os grupos ativistas. Há necessidade de ter cuidado com os interesses individuais de cada grupo. Ao elaborar a política era preciso ter cuidado para que ela não fosse direcionada para algum grupo específico.

Participante ativo\_ESP07: *“grupos que começam a se organizar também começa a haver disputa. As pessoas quando se organizam criam problemas. Então, algumas pessoas mais destacadas dos movimentos entenderam que era melhor abrir, não ficar fechado nas entidades, porque isso estava tendo jogo de poder de vaidades.”*

## **Episódio 6: Grupo de trabalho com a sociedade civil**

Em paralelo as reuniões presenciais e institucionais de participação, foram criados grupos de trabalho com colaboração da sociedade civil. Os cicloativista e o movimento de mobilidade a pé e instituto de meio ambiente auxiliaram a elaborar as diretrizes de mobilidade nestas áreas. Além disso, a Rede Nossa SP e o Greenpeace também enviaram propostas que foram incorporadas no plano. É possível afirmar que os capítulos da política pública que se referem a ciclomobilidade e mobilidade a pé foram escritos em colaboração entre a sociedade civil e o governo.

Em especial, os movimentos de cicloativismos sentaram ao lado do corpo técnico para elaborar o capítulo de ciclomobilidade em conjunto. Lideranças informais foram reconhecidas e empoderadas para trabalhar em parceria com o governo. De um lado, tinha o governo que queria dar prioridade para a causa. De outro, cicloativistas preparados e engajados a apoiar o governo e dar sustentação à política.

No início houve dificuldade de alinhar os saberes técnicos aos saberes coletivos da sociedade civil e isso gerou resistência à mudança por parte da equipe técnica. O corpo técnico,

muitas vezes, está habituado a fazer as mesmas atividades por anos e com foco nos modais tratados como tradicionais: transporte público e transporte motorizado (carro). No momento em que se busca a priorização das bicicletas, eles precisam sair da sua zona de conforto e seus valores e crenças são afetados. O técnico que trabalha com o urbanismo possui um conhecimento muito específico, o que faz com que ele se sinta poderoso. Porém, dividir este conhecimento e compartilhar com a sociedade civil, faz com que ele se sinta com risco de perder este poder.

Também há uma dificuldade de entendimento de linguagem. Nem sempre o técnico está aberto para ouvir e entender a problemática estabelecida pelos cicloativistas. O vocabulário muitas vezes é diferente e os interesses de ambas as partes também. Para reverter esta situação, aprender a se comunicar e dialogar. Foi constituída uma equipe interna técnica engajada com a causa da bicicleta. A estratégia adotada facilitou o diálogo e o convencimento de que a bicicleta é importante. Facilitou a sensibilização para entender o que as pessoas querem dizer. Com isso, uma conexão entre governo e cidadão foi estabelecida e gerou uma relação de confiança entre as partes.

Executivo público\_ESP03: *“Paralelamente a equipe de planejamento ciclo viário sempre manteve o canal de diálogo aberto”. Para que isso acontecesse “foi muito importante criar uma equipe que já tinha ou a prática ou esse anseio de viabilizar a bicicleta. Então, pra equipe foi muito fácil manter o diálogo com esses grupos”.*

Construir o diálogo comum foi difícil, pois envolvia atores com perfis muito diferentes. Os especialistas técnicos são muitas vezes chamados de arrogantes. Ambos os lados tiveram que aprender a falar e ouvir.

Participante ativo\_ESP07: *“E pra eles talvez seja muito mais difícil, porque o cara é doutor em projeto sei lá das quantas pela universidade de marte. E daí tem que ouvir alguém que é mero usuário, que, às vezes, é semianalfabeto e está falando que eu estou errado.”*

No momento em que os dois lados reconhecem os potenciais saberes de cada um, a interação e a colaboração se estabelecem. Desta forma, toda a rede ciclo viária foi desenhada em conjunto. Os ciclistas passaram a percorrer a cidade e inspecionar a infraestrutura. Os projetos foram desenhados em colaboração e, no final, a política pública foi totalmente formulada por meio da participação, algo considerado inédito até então na cidade.

Além disso, foi necessário convencer os setores do governo e da sociedade que até então eram dominantes. Representantes da sociedade civil que já tinham conquistado seus lugares no Conselho Municipal de Transito e Transporte, como dos taxistas, das empresas de ônibus, do transporte escolar, do transporte de cargas, precisavam dialogar e entender a nova proposta do governo. Mais uma vez, uma estratégia precisava ser adotada para superar este desafio. Foi então que cicloativistas conquistaram uma cadeira no CMTT.

No CMTT, a sociedade civil organizada se mobilizava para ser ativa em todas as reuniões e ter poder de influência nas decisões. Eles se articularam para trabalhar junto ao governo e fazer valer as suas vontades. Souberam explorar os recursos individuais de cada um a favor do coletivo, como por exemplo, quem devia participar de cada reunião específica, aquele que tem uma melhor articulação política ou aquele que sabe “gritar” e “fazer barulho”.

Conquistado o espaço no CMTT, uma reunião temática foi criada para apresentar ao conselho a proposta da ciclomobilidade. Esta reunião foi preparada em conjunto com os representantes dos cicloativistas, unindo os saberes técnicos (de quem tem o conhecimento e expertise técnica e trabalha na prefeitura) com os saberes coletivos (de quem tem o conhecimento prático, sabe das necessidades e dos problemas viários que os técnicos não têm). Buscou-se levar para o conselho pessoas qualificadas para discutir política de ciclomobilidade.

Uma vez conquistado o apoio do CMTT, foi pensado em uma estratégia para perpetuar a política e fazer com que a sociedade em geral se apropriasse da causa. Foi então tomada a decisão de construir uma ciclovias em uma região emblemática da cidade. Executivo público\_ESP03: *"Temos que colocar a ciclovias na Paulista. Vai ser uma briga, vai ser extremamente polêmico, mas para dar sustentabilidade para a política tem que se ter um emblema muito forte."* E isso virou um símbolo da política pública. Após disputa judicial, com o apoio e mobilização da sociedade civil, que ocupou a Avenida Paulista com milhares de ciclistas e simpatizantes, a ciclovias foi implantada e com isso a política ganhou força e legitimidade.

Esta iniciativa influenciou outras organizações da sociedade civil a se mobilizarem e conquistarem espaço para colaboração. O movimento de mobilidade a pé se organizou e redigiu um documento que foi enviado para a prefeitura, com propostas e diretrizes. O texto foi trabalhado internamente e foi incorporado quase que integralmente ao plano.

Expert técnico\_ESP01: *“tem uma parte da política de pedestres, que foi feito uma parte por técnicos da prefeitura, e outra parte por núcleo das organizações civis, que foram*

*consultadas a respeito dos conteúdos, por exemplo, um grupo técnico de circulação de pedestres que funciona dentro da ANPT que é a Associação Nacional de Transporte Público”*

Atrelados a esta participação, estão o conhecimento das pessoas que se envolveram e a propriedade no assunto que elas têm. Normalmente são pessoas jovens, que conhecem a discussão no mundo todo, que apresentam propostas concretas e não apenas reclamações. Também, muitos são acadêmicos (mestrandos ou graduandos) que já têm engajamento com a causa. Há o reconhecimento que não há na prefeitura especialistas técnicos com expertise em mobilidade a pé. Este reconhecimento é fundamental para a aceitação da contribuição da sociedade civil.

Participante ativo\_ESP07: *“fala claramente: nós temos uma série de técnicos aqui, a gente está planejando, mas a gente não pedala. A gente sabe que vocês tem uma outra expertise, um outro conhecimento que a gente precisa.”*

Expert técnico\_ESP05: *“esse diálogo participativo só é produtivo quando você encontra interlocutores. Então, quando você vai para grupos da sociedade civil organizada, que ouvem o que você está dizendo, você progride”*

Representantes da temática mobilidade a pé também conquistaram uma cadeira no CMTT. A presença no conselho é fundamental para legitimar a vontade da sociedade civil organizada e influenciar na política.

A sociedade civil legitima seu conhecimento incorporando participantes para colaborar com a elaboração da política pública. Já o governo imprime poder ao manter a autoridade no processo, porém legitima a política ao abrir espaço para o diálogo e reconhecer os atores influentes. O resultado mudou a partir da interação e a cooperação entre os diferentes atores.

### **Episódio 7: Contestação ao aumento de velocidade das marginais**

A elaboração do plano de mobilidade foi publicada em um decreto. Em 2016 houve eleições e mudou a gestão em São Paulo. O PlanMob preza pelo transporte não motorizado e uma das medidas da gestão anterior foi reduzir a velocidade máxima das marginais. Em 25 de janeiro de 2015, o prefeito Dória anuncia a revogação desta medida, voltando os limites de velocidade aos patamares anteriores. Houve um movimento da população contestando esta

medida. Houve um processo amplo de participação na elaboração do PlanMob, porém o prefeito tem o poder de mudar as decisões e conduzir a implantação do plano conforme o seu desejo. A participação pode existir, mas se não estiver na agenda do prefeito, corre o risco de não acontecer.

Representante da sociedade civil\_ESP06: *“você também tem agora uma participação social contestando essa medida anunciada pela prefeitura, que tem início 25 de janeiro, um conjunto de avaliações que está questionando esse aumento, essa volta dos limites de velocidade mais altos numa cidade como São Paulo”*

Há articulações da sociedade civil que acontecem fora dos espaços formais de participação oferecidos pela prefeitura. A participação transcende estes espaços e é esta mobilização que tem maior poder de influência.

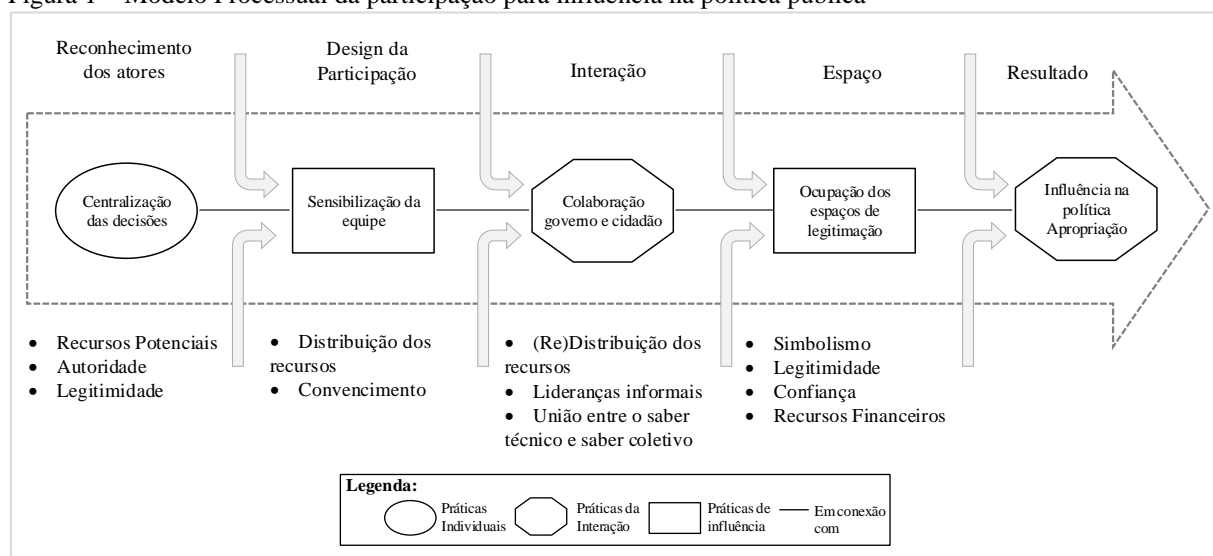
Representante da sociedade civil\_ESP06: *“Espaços institucionais são importantes, fundamentais, mas sozinho ele não garante a resistência da população ou até mesmo de setores progressistas, digamos assim, a uma agenda de retrocesso de uma administração, quando muda um prefeito.”*

## ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO PRESENCIAL PARA INFLUÊNCIA NA POLÍTICA

A figura 1 apresenta o modelo processual construído a partir da análise dos acontecimentos ao longo do tempo. A partir dos eventos é possível entender como as ações foram realizadas para influenciar o resultado final e garantir o resultado desejado. A maneira com que os recursos são utilizados e (re) distribuídos em cada ação permite que a mudança aconteça.

O modelo processual discorre sobre como a influência na política pública ocorre, a partir das ações dos diferentes atores ao longo do tempo. Ele representa como as ações são promulgadas e alteradas para preservar ou fortalecer os interesses destes atores, por meio de práticas individuais ou coletivas que levam a um resultado esperado.

Figura 1 – Modelo Processual da participação para influência na política pública



Fonte: Elaborada pela Autora

No seu núcleo, o modelo captura as interações entre as estratégias de participação e as transformações no controle e redistribuição dos recursos nas práticas resultantes destas estratégias. A influência na política é resultado desta interação, assim como a apropriação da política pelos atores, que faz com que ela ganhe legitimidade e se perpetue além da vontade política.

A parte superior da figura apresenta as estratégias tomadas ao longo do tempo, em relação à participação na elaboração da política pública. Dentro deste caso, as estratégias de participação incluem a definição dos papéis de cada ator no processo, as escolhas em relação ao design da participação (qual será o formato – audiência, oficina – grupo de trabalho, a frequência que será realizada e como será a seleção dos participantes), o tipo de interação estabelecido na participação (unidirecional, bidirecional ou colaboração) e a ocupação dos espaços de participação.

A parte inferior da figura apresenta como o poder é exercido pelos atores, por meio da autoridade, da legitimidade, do controle dos recursos e da (re)distribuição destes recursos, na prática, para produzir o resultado desejado. Isso envolve a tentativa de influenciar o resultado para garantir que os especialistas técnicos tenham controle sobre as decisões e para criar novos mecanismos de colaboração que empoderem o cidadão.

A parte do meio da figura corresponde a subprocessos interligados que vinculam o surgimento de condições favoráveis para que as estratégias de participação aconteçam. Estes subprocessos são alterados por meio das relações de poder que se estabelecem entre os atores (conforme representado pelas setas que atravessam a figura).

### **Sub-processo 1: Centralização das decisões no reconhecimento dos atores**

Certos atores recebem a autoridade formal para conduzir a elaboração da política. Sua autoridade está ligada com recursos como o conhecimento especializado. No caso específico, os experts técnicos são nomeados formalmente em decreto para conduzir a elaboração do Plano. Estes atores controlam os recursos financeiros (orçamento necessário para realizar a participação, como gastos com a organização dos eventos e comida necessária para oferecer aos participantes), recursos humanos (especialistas técnicos, membros da sociedade civil organizada, ativistas engajados com a causa), recursos físicos (infraestrutura necessária para reunir as pessoas) e recursos intangíveis (conhecimento especializado, legislação vigente).

Além destes, recursos discursivos (como a vontade política expressa pelo prefeito, compromisso assumido com a causa) também costumam influenciar as estratégias a serem adotadas. Recursos potenciais podem ser utilizados, como recursos tecnológicos (infraestrutura de TI, Internet e redes sociais que conectem o governo ao cidadão).

Ao ter a autoridade e a posse sobre os recursos (HARDY; PHILLIPS, 1998) a tendência é a centralização das decisões referentes ao design da participação. Sugere-se que o grau com que as decisões são centralizadas e envolvimento de apenas atores do governo podem direcionar os interesses em relação às estratégias de design da participação. A prática representada pelo círculo representa que este subprocesso envolve apenas um ator, no nosso caso, os especialistas técnicos do governo.

### **Sub-processo 2 – Sensibilização da equipe para participação**

Segue-se que as iniciativas de participação atuam como possíveis desencadeantes para a redistribuição dos recursos e mudar as relações de poder. Uma vez que se decidem os moldes da participação, tende-se a gerar um ambiente propício à resistência. Práticas colaborativas atraem o interesse de um grupo de indivíduos que irão tentar influenciá-los. Por outro lado, há resistência de um grupo que quer defender seus interesses e garantir as suas posições de autoridade (HARDY; PHILLIPS, 1998; HOWARD-GRENVILLE, 2007).

É provável que o envolvimento direto de gestores seja especialmente elevado para a sensibilização dos atores envolvidos. Isso é fundamental para o envolvimento dos atores, na aceitação de práticas mais participativas. Táticas de convencimento precisam ser colocadas em prática, por meio da distribuição de recursos humanos (captação de especialistas engajados com

a causa, formação de equipes multidisciplinares), discursivos (apoio linguístico para unir os saberes técnicos ao coletivo) e recursos intangíveis (apresentar o conhecimento coletivo para os técnicos, competências para discutir política). Esta distribuição dos recursos acontece na prática (FELDMAN, 2004). Por outro lado, se as táticas não são colocadas em prática, não conseguem gerar esforços para que a colaboração aconteça. É preciso disseminar a cultura de que é importante construir uma política *bottom-up*.

Por exemplo, no nosso caso, os especialistas técnicos estavam acostumados a agir e pensar em mobilidade urbana por meio das suas convicções do que é o melhor modal para a cidade, o que lhes permitiu um papel soberano, em se tratando da elaboração de políticas públicas. No momento em que se desenha uma participação ativa da sociedade civil este papel fica ameaçado. Há resistência na tentativa de garantir estas posições e controlar os recursos. No momento em que as táticas de convencimento são colocadas em prática, a sensibilização dos atores acontece e a resistência diminui. Ao ter este mútuo reconhecimento, a conexão é estabelecida e os participantes passam a influenciar ativamente.

### **Sub-processo 3 - colaboração entre governo e cidadão na elaboração da política**

Cada um tem um olhar para o problema e, quando se unem os saberes, há a transformação da maneira individual de enxergar as coisas para um olhar coletivo sobre a questão. E a partir deste compartilhamento de saberes, as decisões e propostas de soluções são modificadas em sua plenitude. A interação entre os diferentes saberes altera a postura do velho planejador e modifica a concepção de como as coisas sempre eram feitas.

Para estabelecer a colaboração é essencial criar, na prática, o recurso “saber técnico coletivo”. Trata-se da união entre o saber técnico, especializado e particular no assunto em questão, com o saber prático, do participante ativo que tem toda a experiência prática para poder discutir e dialogar sobre a política. Quando há interlocutores prontos para ouvir e serem ouvidos a conexão tende a ser estabelecida e os interesses, antes individuais, agora passam a ser coletivo.

No PlanMob/SP, a colaboração é estabelecida para defender os interesses do governo e da sociedade civil. De um lado, a sociedade civil organizada estava querendo participar. De outro, a prefeitura desejava implantar uma política e precisava do apoio da população para dar sustentação a esta política. A colaboração foi estabelecida a partir do momento em que foi criado, na prática, o “saber técnico coletivo”. Ou seja, quando os especialistas técnicos do governo passaram a entender o que participante ativo, com saber prático, queria dizer, ter sensibilidade para traduzir o desejo coletivo em uma linguagem técnica adequada. Prestar



atenção no que o outro quer dizer, o que está por trás das entrelinhas. Entender os movimentos das pessoas, o que elas não dizem, mas o que elas queriam dizer. Do outro lado, quando o participante ativo, qualificado pela sua experiência prática, passou a entender os problemas técnicos e reconhecer a importância desta especialidade para construir a política.

Além da discussão é importante capitanear os investimentos necessários para colocar a política em prática. É difícil colaborar para elaborar a política, se não tiver o acompanhamento financeiro para implantá-la.

#### **Sub-processo 4 – ocupação dos espaços para legitimação dos interesses**

A figura 1 sugere que a colaboração entre os atores está relacionada com a ocupação de espaços que propiciam o reconhecimento dos atores e a legitimação da política. Reconhecemos que as condições favoráveis à influência na política pública estão relacionadas ao reconhecimento dos atores menos poderosos e os valores dados a eles no recurso espaço. Isso é um importante aspecto produtivo das relações de poder (DELGADO, 2016; WIEDNER; BARRETT; OBORN, 2017). O espaço é um lugar emergente que permite a redistribuição de recursos que influenciam para as mudanças acontecerem.

Dentro dos espaços, as relações de confiança são estabelecidas e as lideranças informais reconhecidas. A partir destes espaços, os recursos são mobilizados e a política ocupa um valor simbólico e se torna consistente ao longo prazo. Desta forma, o próprio espaço serve como um recurso para legitimar os interesses e reafirmar o status quo.

No caso, o anseio para a participação estava instaurado e a conexão entre governo e cidadão estava estabelecida. Porém o tema da mobilidade ativa gerou resistência por parte das outras modalidades, que eram dominantes até então, quando o assunto era mobilidade urbana (transporte coletivo, motorizados, taxistas, etc). Ocupar os espaços foi fundamental para sustentar a causa e mudar a política. Primeiro, começou com a ocupação de cadeiras no Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (CMTT), que deu o direito a representantes da sociedade civil de discutirem de igual para igual com os demais conselheiros. Segundo, com a ocupação de espaços simbólicos e emblemáticos na cidade, fazendo com que a sociedade em geral se engajasse com a causa. Isso foi conseguido com a ocupação da Avenida Paulista, para a implantação de uma ciclovia naquela via.

Uma vez que a bandeira é levantada, a causa ganha força e há a adesão de outros grupos. A política ganha legitimidade e é apropriada pela sociedade. Desta forma, a mudança acontece e a trajetória está cursada, sem possibilidade de alterações no caminho.

A influência na política pública não é algo simples de acontecer. Naturalmente há barreiras para proteger os interesses de atores poderosos. Porém mecanismos podem ser utilizados para que estas barreiras sejam suavizadas e influência aconteça. Este resultado só é possível a partir de uma série de ações que molda o uso dos recursos, ao longo do tempo e transforma atores menos privilegiados em participativos e empoderados, a partir da participação presencial.

## REFERÊNCIAS

DELGADO, N. A. **Resourcing for inclusion in transnational governance : the work of indigenous peoples in the Nagoya Protocol**. Tese de doutorado, McGill University, Montréal, Canadá.

FELDMAN, M. S. Resources in Emerging Structures and Processes of Change. **Organization Science**, v. 15, n. 3, p. 295–309, 2004.

HARDY, C.; PHILLIPS, N. Strategies of engagement: Lessons from the critical examination of collaboration and conflict in an interorganizational domain. **Organization Science**, v. 9, n. 2, p. 217–230, 1998.

HOWARD-GRENVILLE, J. A. Developing Issue-Selling Effectiveness over Time: Issue Selling as Resourcing. **Organization Science**, v. 18, n. 4, p. 560–577, 2007.

WIEDNER, R.; BARRETT, M.; OBORN, E. The emergence of change in unexpected places: Resourcing across organizational practices in strategic change. **Academy of Management Journal**, v. 60, n. 3, p. 823–854, 2017.

## APÊNDICE IV – COMPARATIVO PARA CONTRIBUIÇÃO TEÓRICA DE RESOURCING

Feldman (2004)	Feldman e Quick (2007)	Howard-Grenville (2007)	Feldman e Worline (2011)	Delgado (2006)	Wirdner et al (2017)	Contribuição desta tese
<b>Resourcing</b>	A teoria da resourcing aponta para uma definição de recursos focada em como os membros da organização adotam e usam ativos enquanto seguem atividades de acordo com o que desejam fazer					
<i>Uso dos recursos</i> O uso dos recursos são diferentes em como eles afetam as habilidades dos atores em realizar esquemas	<i>Uso dos recursos</i> Distinção entre recursos potenciais e recursos em uso. Essa distinção pode nos ajudar a pensar se e quais recursos potenciais podem ser armazenados e o que acontece quando você tenta usar um recurso armazenado. Sugere que, enquanto recursos potenciais podem ser desenvolvidos, colocá-los em uso não é necessariamente direto, e é a sua entrada em uso que torna sua disponibilidade significativa.	<i>Uso dos recursos</i> -	<i>Uso dos recursos</i> Como o recurso potencial é usado determina que tipo de recurso ele se torna ou o que é dotado de recursos (por exemplo, as rochas podem ser usadas para construir pontes e conexões de recursos ou para construir fortalezas e defesa de recursos).	<i>Uso dos recursos</i> -	<i>Uso dos recursos</i> Sugere que o foco no uso direto limita a capacidade de reconhecer como os recursos potenciais podem moldar o comportamento e as relações de outras maneiras que podem ser importantes para entender como e por que a mudança pode (ou não) emergir. Destacam que o valor que os agentes associam com recursos potenciais desempenha um papel importante em termos de moldar sua vontade de se associar a eles, apropriá-los, desafiar os outros e participar de certas práticas.	<i>Uso dos recursos</i> Os achados apontam que entender os motivos pelos quais os recursos potenciais foram reconhecidos e não colocados em prática pode ser importante para entender como e porque o resultado de influência na política aconteceu.
<i>Recursos relacional</i> Diferentes recursos energizam esquemas	<i>Recursos relacional</i> da perspectiva da prática, dos bens e das qualidades que poderiam ser os recursos são apenas recursos potenciais até serem usados para energizar uma ou mais estruturas. Assim, os recursos, bem como o poder, não têm uma existência independente. Este caso nos permite visualizar um ciclo mutuamente co-constitutivo em que os três elementos são temporariamente coincidentes e conceitualmente interdependentes	<i>Recursos relacional</i> chama a atenção de como os recursos e os esquemas são ameaçados por novas ações impostas para considerar como recursos e esquemas podem ser aproveitados para produzir novas formas de ação	<i>Recursos relacional</i> Resourcing é um processo dinâmico no qual a relação entre recursos potenciais, recursos em uso e frames se desloca ao longo do tempo	<i>Recursos relacional</i> -	<i>Recursos relacional</i> -	
<i>Recursos e o trabalho em equipe</i> A maneira com que se trabalha em equipe depende do desenvolvimento de diferentes recursos						
<i>Ciclos de Recursos</i> Há uma relação recíproca entre recursos, esquemas e ações	<i>Ciclos de Recursos</i> A identificação de ações, recursos e estruturas específicas depende das especificidades do contexto e da análise.	<i>Ciclos de Recursos</i> -	<i>Ciclos de Recursos</i> os ciclos de recursos podem conectar as ações do cotidiano a algo maior, tornando-os importantes na compreensão dinâmica de organização complexa	<i>Ciclos de Recursos</i> -	<i>Ciclos de Recursos</i> O foco na dinâmica nas práticas individuais resultou em uma compreensão aprimorada de como os recursos potenciais são transformados, em vez de assumir que a provisão de certos recursos potenciais produz resultados específicos (Feldman & Worline, 2012). No entanto, nossas descobertas mostram que recursos potenciais (como equipe) também podem ser deslocados entre as práticas	
<i>Resistência para mudar</i> A constatação de que as ações alteradas não conseguem produzir recursos necessários para implementar esquemas importantes para os participantes é uma razão para a resistência	<i>Resistência para mudar</i> -	<i>Resistência para mudar</i> atenção à evolução da venda de questões ao longo do tempo adverte que a resistência a novas questões pode não ser facilmente aparente, emergindo apenas porque esquemas de destinatários ou ações valorizadas estão ameaçadas	<i>Resistência para mudar</i> -	<i>Resistência para mudar</i> -	<i>Resistência para mudar</i> -	

Feldman (2004)	Feldman e Quick (2007)	Howard-Grenville (2007)	Feldman e Worline (2011)	Delgado (2006)	Wirdaer et al (2017)	Contribuição desta tese
<i>Recurso espaço</i>	<i>Recurso espaço</i>	<i>Recurso espaço</i>	<i>Recurso espaço</i>	<i>Recurso espaço</i> Os espaços onde os atores interagem afetam a forma como eles usam e criam recursos. Esta pesquisa demonstra que os espaços onde essas "interações situadas" ocorrem, de fato, porque espaços diferentes representam regras e entendimentos diferentes que permitem e restringem as práticas dos atores. Em espaços altamente restritos (isto é, sessões plenárias), os atores dominantes (isto é, estados) controlam fortemente o desempenho dos outros atores, limitando suas oportunidades de falar e moldar a discussão.	<i>Recurso espaço</i> "Recurso espaço" é um espaço emergente que permite o ajuste e a acomodação mútua para permitir e direcionar a ação. O espaço é um aspecto importante e produtivo das relações de poder em recursos de mudança estratégica.	<i>Recurso espaço</i> Amplio a discussão sobre o recurso espaço como aspecto importante das relações de poder. Apresento a diferença do espaço físico para o espaço tecnológico e como este espaço tecnológico permite direcionar ações de influência.
<i>Resourcing e Poder</i>	<i>Resourcing e Poder</i>	<i>Resourcing e Poder</i> Os vendedores, quase por definição, são limitados na sua capacidade de implementar os esquemas, devido a complexidade normativa que os cerca. Através de interações repetidas, os vendedores devem aprender a navegar no contexto, adquirir recursos relevantes e experimentar novos movimentos para conseguir influenciar o processo e provocar mudança nas vendas.	<i>Resourcing e Poder</i>	<i>Resourcing e Poder</i> Trouxe na pesquisa a complexidade de um campo onde o poder é exercido principalmente por um grupo de atores dominantes (ou seja, estados), enquanto outros atores tentam influenciar de alguma forma o processo de criação uma regulamentação transnacional. Dada a sua posição desfavorecida no campo, o grupo de atores tinha que desenvolver um senso das regras e entendimentos do campo ao longo do tempo, contando também com a ajuda de aliados ao longo do caminho. Alinhando esse conhecimento com o que eles planejam e pretendem, os atores podem ativar ciclos de recursos que levam a resultados imprevisíveis. A autora mostra que as mudanças temporárias e incrementais na posição (por exemplo, de stakeholders para especialistas e consultores) deram mais oportunidades aos atores para usar recursos próprios e cumprir seus objetivos de mudar as regras e entendimento no campo e se tornar mais incluídos.	<i>Resourcing e Poder</i>	<i>Resourcing e Poder</i> Análise resourcing como fonte de poder, onde os atores identificam os recursos potenciais e escolhem fazer uso deles para manter as estruturas de poder ou provocar mudanças. Por meio da interação, os atores tiveram que entender as práticas de eParticipação ao longo do tempo, ativando os ciclos de recursos que levaram ao resultado de influência (ou não) na política pública.
				<i>Tipos de Resourcing</i> Três tipos diferentes de recursos emergiram das descobertas: recursos organizacionais, discursivos e materiais. A pesquisa refina a literatura de recursos, ao propor uma tipologia que ajuda a compreender melhor as diferentes práticas envolvidas na criação de recursos necessários para um processo de governança inclusiva.	<i>Tipos de Resourcing</i> Amplio a tipologia de recursos como fonte de poder, entendendo os recursos que afetam as práticas antecedentes, de meio e o resultado do processo. Estes recursos também são usados para criar mecanismos de influência que ajudam a alterar as estruturas de poder	

Fonte: Elaborada pela autora