

# **Modelagem política: iniciativas de e-participação de governo e o ciclo de políticas públicas<sup>1</sup>**

**Larissa Galdino de Magalhães Santos<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Trabalho preparado para apresentação no III Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades, Brasília, 11 a 13 de maio de 2016.

<sup>2</sup> Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas. Contato: larissagms@yahoo.com.br.

**Resumo:**

O objetivo do artigo é provocar o debate sobre os modelos de política formal e o desenvolvimento científico da modelagem e gestão pública capaz de envolver as partes interessadas, tecnologias e formas de participação política.

Assim apresenta o debate e construção dos instrumentos de análise das iniciativas de e-participação que reforçam ou renovam as interações entre o Estado e os cidadãos por meio da produção, influência ou interferência no processo de políticas públicas apoiando-se nas ferramentas tecnológicas. Aborda o desenvolvimento de um modelo compreensivo capaz de captar o status das oportunidades de e-participação ofertadas por governo e que potencialmente interferem no ciclo de políticas públicas; e a métrica de avaliação do desempenho das iniciativas, ambos por meio de estudos de caso, elaborando o Radar da e-participação.

Com vistas ao suporte técnico e científico adequado para promoção das iniciativas de e-participação, o artigo apresenta o debate sobre as experiências e a justificativa para tal empreitada. Em seguida trata dos conceitos sobre a participação social, o ciclo de políticas públicas, e e-participação e suas ferramentas para incorporar as dimensões de análise e categorias que compõem o cenário. E na última parte manifesta a discussão sobre os instrumentos, métodos e técnica de análise para modelagem política a partir dos modelos de compreensão e métrica em desenvolvimento.<sup>3</sup>

**Palavras-chave:** política pública, internet, e-participação, modelagem política.

### Introdução

A infusão da tecnologia, o crescimento exponencial de dados, os instrumentos computacionais, mídias sociais e plataformas de governo, criam novas oportunidades de gestão e definição de políticas, resultando em mudanças nos processos políticos, afetando o ciclo e a elaboração e desenvolvimento de políticas, bem como a forma de participação das partes.

Tais atividades ilustram a urgência de que os decisores políticos necessitam de responder às demandas emergentes dos cidadãos, envolvendo-os de forma mais proativa na elaboração de políticas públicas, com base nos princípios de boa gestão, e um governo mais participativo, aberto, transparente, responsável e colaborativo para com os assuntos públicos e problemas sociais.

Portanto o panorama da decisão política está se alterando e isso exige uma investigação interdisciplinar, e uma abordagem inovadora através do desenvolvimento de cenários e modelagem política colmatada por uma caixa de ferramentas de tecnologias de informação e comunicação para e-participação.

O recurso para a lacuna apontada sugere a construção de um modelo conceitual dos domínios das políticas públicas e das ferramentas de e-participação capaz de

---

<sup>3</sup> Este artigo é produto dos investimentos em novos instrumentos metodológicos para ferramentas de e-participação a partir de sistemas complexos de governo e com base em multicritérios de análise.

permitir o rastreamento do contexto político e seus interesses e interessados, as especificidades normativas de cada política e as ferramentas e tecnologias disponíveis, para informar aos decisores políticos e partes qual a abordagem política potencialmente aplicável para potencialmente ampliar as concepções de boa governação.

Assim o presente artigo apresenta a discussão acerca da modelagem políticas e dos cenários de simulação, como instrumento, técnicas e métodos de pesquisa, apoiando-se na pesquisa sobre as iniciativas de e-participação de governo e o ciclo de políticas públicas.<sup>4</sup>

A pesquisa supracitada busca compreender o papel das ferramentas tecnológicas propostas por governos para estimular a participação do cidadão via internet, na produção de políticas públicas. Aborda a inovação da e-participação com base no ciclo de políticas públicas, com uma conexão interativa que vincula a participação com a fase do ciclo e as ferramentas tecnológicas potencialmente apropriadas. Para isso a pesquisa analisa iniciativas virtuais de municipalização do governo aberto na cidade de São Paulo por meio do Portal São Paulo Aberta, são: Gabinete Aberto, Gabinete de Bolso, Gestão Urbana, Planeja Sampa, Programa de Metas – durante os anos de 2014 e 2015, investigando o quadro das iniciativas a partir do contexto, da gestão democrática e de suas características sociotécnicas, e detectar o progresso e execução das iniciativas quanto aos níveis de e-participação e o fomento à participação no ciclo de políticas públicas.<sup>5</sup>

Conforme ilustram Bellix e Cavalcanti (2015, p.8) o estudo do Portal São Paulo Aberta como componente da agenda municipal de governo aberto justifica-se pela dinâmica interna do município, sua trajetória institucional e local, bem como da influência do governo federal que promoveu modelos de abertura para os demais entes federados. Além disso, o município foi pioneiro ao criar um comitê intersetorial para

---

<sup>4</sup> A referida pesquisa é a tese de doutoramento da autora, “Cenário e o Radar das iniciativas de e-participação de governo e o ciclo de políticas públicas”, e trata de examinar as iniciativas de e-participação reforçam ou renovam as interações entre o Estado e os cidadãos por meio da produção, influência ou interferência no processo de políticas públicas apoiando-se nas ferramentas tecnológicas. Tem como objetivo o desenvolvimento de um modelo compreensivo – cenário - capaz de captar o status das oportunidades de e-participação ofertadas por governo e que potencialmente interferem no ciclo de políticas públicas; e a avaliação do desempenho das iniciativas a partir de uma métrica de execução com base nos status produzidos pelo cenário, a apontando para um guia de melhores práticas e modelagem política. Para tanto investiga as iniciativas de e-participação do governo municipal de São Paulo por meio do Portal São Paulo Aberta e de seus canais virtuais – Gabinete Aberto, Gabinete de Bolso, Gestão Urbana, Planeja Sampa, Programa de Metas.

<sup>5</sup> A construção das principais categorias de análise (Perspectiva do projeto, democrática e sociotécnica) é consubstanciada pela revisão da literatura internacional, bem como o levantamento da literatura nacional para produção da meta-análise, que é a eixo inicial da pesquisa.

governo aberto bem como a plataforma virtual que apoio e promoção da participação, o Portal São Paulo Aberta.

Importa salientar que as iniciativas virtuais selecionadas para pesquisa são advêm do Comitê Intersecretarial de Governo Aberto instituído por decreto em 2014. A primeira ação do comitê foi criar o Programa de Metas, depois estruturou a plataforma Planeja Sampa para o acompanhamento de cada meta. E também criou o Plano Diretor Estratégico, a plataforma de Gestão Urbana para colher as proposta do plano, o Gabinete Aberto destinado a discussões virtuais com gestores e o Gabinete de Bolso interagindo com as redes sociais.

Na gestão pública brasileira encontram-se alguns processos participativos construídos por meio de Tecnologias de Informação e Comunicação, em especial a internet, tais como consultas públicas, enquetes, orçamentos participativos, gabinetes itinerantes e outros. Porém a criação de mecanismos de e-participação exige uma renovada forma de gestão que passe a considerar o cidadão como produtor não somente da agenda, mas como contribuinte para a agenda política, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação.

Em recente estudo sobre as Experiências governamentais brasileiras de e-Participação no Brasil, a Fundação Getúlio Vargas (2015)<sup>6</sup> possuem domínios similares no que tange o público, as formas de interação preconizadas e os resultados, entretanto existem uma diversidade entre os fatores que viabilizam a participação.

Grande parte das experiências tem uma interação consultiva, e a interferência no ciclo de política pública potencialmente pode ocorrer por meio da formulação da agenda ou da política, porém nem todas as manifestações não legalmente vinculantes. Assim a pesquisa tem o propósito de servir como guia de práticas que oportunizam a participação social e ambientes virtuais ao longo de todo o ciclo e métricas de atuação. Explora o debate da literatura recente e constitui um episódio criterioso de análise abordado com base na compreensão contextual de cada projeto de governo, dos normativos democráticos e das propriedades tecnossociais, e da avaliação do desempenho de forma a apontar as melhores práticas, ferramentas e formatos para a participação online e produção de políticas públicas.

---

<sup>6</sup> CUNHA, M. A., TEIXEIRA, M. A. C., GUISE, M. S. *Experiências governamentais brasileiras de eParticipação*. In.: Projeto de Democracia Digital. Relatório de pesquisa. Volume 2. 61p. 2015.

A colaboração para política de modelagem justifica-se por uma série de deficiências identificadas na prática de produção de políticas públicas e gestão, por exemplo: a falta de planejamento ou incapacidade da gestão para formulação de estratégias e políticas em ambientes complexos, e apoiando-se em TICs; falta de identificação das características essenciais para simulação de políticas; o desperdício quanto às formas de eficiência e e-participação na colaboração do cidadão como relevante para a política; e a falta de foco no desenvolvimento de uma política de e-participação apropriada e que possa utilizar modelos e simulação (WIMMER et. al, 2012).

O artigo está organizado da seguinte forma. Primeiro realizo um debate exploratório com a literatura acerca do tema de democracia e internet, e os desafios da gestão pública e o governo aberto, priorizando a clivagem da e-participação, para estabelecer quais os referenciais teóricos relevantes e quais as dimensões com base na teoria serão exploradas. Em segundo, a partir da próxima seção, localizo a problemática da pesquisa na discussão, indicando como a abordagem de clivagens diversas compõe a estrutura teórico-metodológica de análise, a partir três entradas conceituais: (i) as instituições participativas e interfaces socioestatais como formas de participação social, (ii) ciclo encenado de políticas públicas como modelo heurístico de análise, (iii) e-participação como conceito-chave para apreender as iniciativas. Na terceira seção associo a e-participação, as formas e formatos tradicionais de participação e as políticas públicas, apontando para a estruturação das categorias-conceitos que balizam a análise dos casos e modelo compreensivo do cenário.

Estes procedimentos têm por finalidade (a) construção de um *framework* de avaliação e análise das iniciativas de e-participação (*Cenário*) operando na dimensão do projeto, da democracia e das características tecnossociais; (b) aprimorar o elenco de ferramentas de e-participação que potencialmente ampliam a participação social em ambientes virtuais relacionadas às etapas do ciclo de políticas públicas;

Já na quarta seção apresento os modelos de análise, o Cenário elaborando a intercessão entre a produção de políticas públicas e a e-participação, convocando os critérios-conceitos relacionados às principais categorias, são eles: níveis de e-participação, área de e-participação, ferramentas essenciais de e-participação, e os critérios elementares de caracterização dos casos. Dentre as seções subsequentes, objetivos de pesquisa, plano de trabalho com cronograma, e forma de análise de resultados, destaca-se a parte de materiais e métodos em que apresento o Radar das

iniciativas com cinco entradas (critérios-conceitos) para abordagem da e-participação no ciclo de políticas públicas estimulando o incentivo a e-participação conforme o quadro (Cenário) de cada projeto. O propósito deste intento é o (c) exame do *progresso e performance* das iniciativas de e-participação por meio da métrica dos níveis de e-participação, produzindo e aprimorando o *Radar* que é também aplicável para outros casos; (d) avanço na apresentação de recomendações para ação, propostas de projetos, e medidas concretas para implementação de programas de e-participação por meio da *meta-análise* da literatura nacional.

### **Participação social em ambientes virtuais: instituições e interfaces e ciclo de políticas públicas**

O referencial teórico desta pesquisa utiliza aportes teóricos oriundos de campos de conhecimentos diversos, por isso é uma pesquisa de “fronteira”. O ponto de partida é participação social e o ciclo de políticas públicas localizados em ambientes virtuais e criados e fomentados pelas instituições públicas. Será inicialmente elaborado a partir das contribuições de três autores. De Pires e Vaz (2012, 2014) utilizamos o debate sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de políticas públicas, e a discussão sobre as formas virtuais mediadas por ferramentas de tecnologia de informação (Outros). De Lavallo, Vera e Hevia (2006, 2010) aproveitamos o argumento sobre as interfaces socioestatais e tipo e forma de interface entre atores sociais e estatais nas mais variadas arquiteturas de participação na produção de políticas públicas. E por fim, a tipologia de Kunrath (2011) que associa sobre o tipo de participação institucionalizada e sua função para com o ciclo de políticas públicas.

Um dos desafios deste projeto é identificar as relações entre os ambientes virtuais de participação e as funções que eles podem desempenhar no ciclo de políticas públicas. Neste tópico, mostrarei como três vertentes da literatura sobre inovações democráticas e participação social pode contribuir para direcionar o arranjo analítico que proponho.

Pires e Vaz (2012, 2014) indicam que as *instituições participativas* (sejam elas, conferências, consultas, orçamentos participativos, audiências, mesas de diálogo, ouvidorias, fóruns, comitês, grupos de trabalho, reuniões e outros formatos em ambientes virtuais) podem ter competências formais e capacidades institucionais heterogêneas, assim podem atuar com maior centralidade numa determinada etapa do

ciclo de políticas pública, pois são “(...) espaços de inovação, de provocação, e fonte de novos insumos e informações para as políticas (PIRES et al. 2012, p. 10)”.

Pires (et al. 2012) combina as diferentes etapas do processo de produção de políticas públicas às diversas formas institucionalizadas de participação da sociedade civil em interação com o Estado, e destaca as seguintes predisposições: (a) conferências e fóruns são recorrentemente utilizadas durante a montagem da agenda e formulação da política e durante o monitoramento, são instâncias de planejamento; (b) conselhos e ouvidorias são instâncias para formulação, execução e acompanhamento de políticas e/ou caráter de monitoramento setorial; (c) audiências e consultas são instâncias que produzem informação e estão relacionadas ao planejamento e monitoramento, mas são valiosas para qualquer etapa do ciclo; (d) reuniões, comitês, grupos de trabalho e mesas de negociação atuam desde o planejamento montagem e formulação) até a implementação para resolução de problemas e conflitos.

Os indícios (PIRES et al 2012, PIRES, VAZ, 2012, 2014) ilustram o esforço em integrar, situar ou conectar as formas de participação social ao ciclo de políticas públicas realçando a complementariedade entre as instâncias e formas de gestão participativa.

Sobre os outros formatos específicos, instâncias e mecanismos de participação social em ambientes virtuais, Pires e Vaz (2014, p.64-69) atualizam o debate, apoiando-se na ideia de *interfaces socioestatais*, para também fundamentar a discussão sobre “sítios de internet, telefones disponibilizados (SAC, disque denúncia etc.), bem como ações pontuais com o objetivo de divulgar aspectos de programas”, quer dizer, “as formas não presenciais e virtuais mediadas por ferramentas de tecnologia de informação”.<sup>7</sup> O aporte sobre as interfaces serviu como incremento e expansão da análise ao considerar a multiplicidade de formas de interação e que envolvem outros formatos menos comuns e institucionalizados, ou ainda, impulsionados pelo uso de novas tecnologias de informação e comunicação.

O conceito de *interfaces socioestatais* (VERA, 2006; VERA e HEVIA, 2006; HEVIA e VERA, 2010; LAVALLE e VERA, 2010) importa para discussão, pois tem por base as formas de interação entre sociedade civil e o Estado, e a direção da comunicação e gestão políticas, e no limite, coadunam com as variações de consulta,

---

<sup>7</sup> Além disso, vale ressaltar sobre a Política Nacional de Participação Social (enunciada por Decreto) que definia “ambiente virtual de participação social” como instância e mecanismo de participação social de forma a promover a participação da sociedade civil nos debates e decisões de governo fomentando a integração às instâncias e mecanismos presenciais.

corresponsabilização ou gestão partilhada, consoantes ao ciclo de políticas públicas. São caracterizadas como (1) *interfaces cognitivas* de caráter comunicacional junto ao Estado (contribuição, transparências e comunicação); e *interfaces políticas* associadas à gestão das políticas (mandatória, de transferência e cogestão).

As atribuições, o formato, os atores sociais e estatais, as formas de participação e/ou deliberação, estrutura administrativa, recursos, interesses, o desenho institucional, o contexto, são fatores e dimensões que indicam constrangimentos e oportunidades aos processos de participação e a produção de políticas públicas. Kunrath (2001) demonstra pela tipologia de participação institucional e a identificação da real função, a correlação possível com as etapas do ciclo de políticas públicas e os tipos de resultados.

A tipologia, conforme ilustra quadro abaixo, é interessante ao debate por sobrepor as funções da participação social institucionalizada e as etapas do ciclo, mas também ao considera que “essa identificação do que as IPs realmente fazem, que muitas vezes se afasta de maneira mais ou menos significativa do que é normativo e/ou legalmente definido como suas atribuições, é um passo fundamental para uma avaliação sistemática de seus distintos funcionamentos e resultados” (KUNRATH, 2011, p.239).<sup>8</sup>

<b>Tipo de Instituições</b>	<b>Etapas do Ciclo</b>	<b>Tipo de resultado</b>
Instituição participativa de consulta e diagnóstico (audiências públicas, consultas públicas)	Identificação de problemas e demandas (montagem da agenda e formulação da política)	Lista de demandas e diagnóstico de situação problema
Instituição de planejamento (conselhos, conferências, reuniões com grupos de interesse)	Planejamento (tomada de decisão, implementação, execução e monitoramento)	Elaboração de análises, formulação de planos de ação
Instituição de alocação de recursos (PPA Participativo, orçamento participativo)	Decisão sobre a alocação de recursos (formulação, tomada de decisão e implementação)	Definição de prioridades, e seleção de projetos/ações
Instituição de formulação de políticas (conselhos, conferências, reuniões com grupos de interesse)	Formulação de políticas	Deliberação sobre as propostas políticas
Instituição de fiscalização (conselhos, ouvidorias, audiências e consultas públicas)	Monitoramento	Acompanhamento da implementação, e fiscalização de uso dos recursos

Fonte: Elaboração própria a partir de Kunrath (2011).

O debate sugere evidências de ampliação, diversificação e distribuição das interações, conexões e interfaces entre a sociedade civil e o Estado, em diferentes políticas públicas, e em diferentes espaços, objetivos e papéis, assim contribuem para

<sup>8</sup> As tipologias são adaptações da autora elaboradas a partir do quadro apresentado por KUNRATH (2011, p. 242).



potencial localização da arquitetura de participação em ambiente virtual e potencial cidadão para produção de políticas públicas.

A própria natureza das políticas públicas relaciona-se a uma série de fatores, relacionadas à natureza do regime, formas de organização da sociedade civil, cultura política, (...) quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem (TEIXEIRA, 2002, p. 2). Portanto iniciamos a discussão sobre qual modelo de análise para ciclo de políticas públicas nos apropriamos.

Ao investigar a gestão governamental, seu papel e direcionamento, o modelo heurístico de “ciclo de políticas públicas” *modelo heurístico do ciclo de políticas públicas*, está em consonância com o objeto (gestão), o que decorre do fato de suas fases possuírem certa conformidade com a sequência de elementos do processo político-administrativo. A ideia de ciclo de políticas pública de Howlett e Ramesh (1995) como um processo de momentos de reformulação e não como mecanismo analítico acurado pauta a análise de *Improved Model*, condensando as fases do processo de políticas públicas em cinco etapas: (1) montagem da agenda; (2) formulação da política; (3) tomada de decisão; (4) implementação e (5) avaliação.<sup>9</sup>

O entendimento das abordagens apresentadas permite contribuir para compreendermos os motivos pelos quais a política pública é desenhada, a trajetória e o papel dos atores, as relações conflituosas, grupos e instituições envolvidos na política pública, quando conectadas às iniciativas de participação social em ambientes virtuais.

### **Conectando a e-participação e as políticas públicas**

A compreensão da participação social e as políticas públicas requer uma abordagem relacional sobre democracia e internet, governos e tecnologias, sobre o governo eletrônico e principalmente sobre a *e-participação* como conceito-chave para a pesquisa e dimensão teórica central em que se desdobram as categorias e critérios de análise, conforme apontamos ao longo das próximas seções.

A caracterização de governo eletrônico diz sobre a utilização das TICs pelo setor público, para promover melhores serviços, informações, conhecimento ao cidadão, de modo a facilitar o acesso ao processo político e incentivar a participação (FERRO e MOLINARI, 2009, p.5). O conceito cobre três campos diferenciados, a e-

---

<sup>9</sup> Do mapeamento dos principais modelos desenvolvidos sobre políticas públicas, destacam-se: tipologia sobre política pública assumindo o formato de políticas distributivistas, regulatórias, redistributivas e constitutivas; “*garbage can*”; “múltiplas correntes”; “*advocacy coalicion*”; modelo de arenas sociais com foco nas relações, vínculos e trocas entre sujeitos (*policy makers, community*); e modelo neoinstitucional (MATTOS, BAPTISTA, 2011).

Administração, e-Governo e e-Democracia, mas relacionados em termos de aplicabilidade. Nos interessa a *e-Democracia* enquanto ampliação da participação cidadã na tomada de decisão, transformando o governo mais sensível às demandas e opiniões do cidadãos.

A e-Participação é um campo da e-Democracia e imputa a utilização das tecnologias como método e ferramenta a fim de reforçar e renovar as interações entre o setor público, os políticos e os cidadãos. Experiências digitais são vistas como forma de apoio às reformas das instituições, no intuito de oferecer oportunidades de envolvimento político do cidadão – participação ou deliberação –, especificamente no processo de política pública (MUSSO, WEARE e HALE, 2000; MACINTOSH, 2003). Aponta Marques (2008, p.252) que estes canais de participação digital são oportunidades “(...) de interferir no processo de produção de políticas públicas (...) através do emprego dos media digitais, uma vez que o ambiente de comunicação engendrado pela Internet permite a consecução de ocasiões onde um grande volume de pessoas pode participar efetivamente (CARTER, 1999; BEIERLE, 2004; MARCHE e MCNIVEN, 2003; PEREZ, 2004)”.

Assim a e-participação denota ser um recurso conceitual proveito, definido como a exploração das tecnologias de informação e comunicação de modo a envolver os cidadãos, incitando-os a participação, tanto e quanto possível nos processos democráticos, promovendo a interação entre eles, com os políticos e tomadores de decisão, e ainda, fornecendo-lhes condições e informações necessárias ao processo para reforçar seu papel na tomada de decisão (ERGAZAKIS et. al., 2011).

Concorrentemente, o uso ampliado das tecnologias e da internet por parte dos governos levantou expectativas sobre a alteração do estímulo à participação dos cidadãos na tomada de decisão política, o que inclui considerar uma visão sobre as formas de engajamento, tais como informação, consulta ou participação ativa, e as categorias de e-participação, como por exemplo, e-petições, e-consulta, e-deliberação, sondagem e o voto eletrônico (AICHHOLZER, ALLHUTTER, 2011). Estas expectativas constituem a principal hipótese da pesquisa.

As probabilidades em discussão obedecem a seguinte lógica de argumentos. Primeiro, as formas de comunicação são modificadas pelas tecnologias, desde a agregação de informações, diálogo, emissão e transmissão de sons e imagens. Um segundo nexa é o fluxo ampliado de informações e comunicação, canais e redes políticas entre sociedade e Estado. E o último nexa, que é relevante para o pressuposto

de pesquisa diz sobre o uso das tecnologias por parte de governos, organizações e indivíduos de forma a alterar as atividades políticas, ou as formas tradicionais da democracia, tais como a participação social e as políticas públicas.

As iniciativas e-participação em sua natureza dinâmica, enquanto fenômeno social, político e tecnológico, envolvem amplo processo político, justamente adoto a abordagem analítica e avaliativa de e-participação centrada na proposta em camadas de Macintosh e Whyte (2008), que é proposta a partir de uma divisão de “perspectivas”, que são as três categorias centrais para a construção do modelo compressivo para o estudo de casos.

A *Perspectiva do Projeto* é o exame dos objetivos e detalhes do projeto, e na medida em que satisfaz o que se é proposto, considerando projeto como o ambiente virtual. A *Perspectiva Sociotécnica* considera os instrumentos e os resultados, dito de outra forma, as ações, métodos, e engenharia de software, os campos de informação, tecnologias e o uso para o alcance do objetivo do projeto. E a *Perspectiva Democrática* se baseia nos valores, princípios e conceitos democráticos esquadrihados de modo a compreender como a e-participação afeta a política e as democracias.

Iniciativas de e-participação são utilizadas para apoiar, complementar e aprimorar as atividades e valores das formas de representação democrática, por isso as iniciativas (ainda como projetos) devem “abrir” a tomada de decisão. Os conflitos e consensos comuns aos processos de participação devem ser incorporados às iniciativas, fornecendo oportunidades de negociação e mediação para tomada de decisão (MACINTOSH, 2003; MACINTOSH e WHYTE, 2008).

A inclusão do cidadão nos processos de tomada de decisão por meio das inovações tecnológicas deve ter por objetivo alcançar melhores formas de governação, reestruturando as interações socioestatais, gerando um novo paradigma de colaboração e inovação nos processos da administração pública, ao desenvolver, aprender, compreender e adotar “comportamentos online” de governo. Segundo Edelmann (et al. 2012, p.27) “em um governo aberto, várias partes interessadas podem participar em qualquer fase do ciclo político”.<sup>10</sup>

Portanto é uma nova lógica de organização do governo por meio de plataforma de coprodução que pode ser efetivada pela atuação de um governo transparente,

---

<sup>10</sup> Não pretendo neste momento adentrar a discussão teórica sobre governo aberto, os apontamentos finais dessa seção destacam o debate da literatura que associa as diferentes fases do ciclo de políticas públicas em interação com as agências governamentais e os participantes por meio da partilha de dados e informações, pela colaboração e incentivos tecnológicos à participação (EDELMAAN et al. 2012).

participativo e colaborativo, sendo assim Philipp Müller (2010) elabora a conexão entre o uso da internet, as formas de participação e as etapas do ciclo, no caso, na fase da formulação, potencialmente mais cidadãos podem ser incluídos por meio de fóruns, blogs e redes sociais, modificando o modo como a discussão de projetos de políticas e gestão ocorre publicamente. Ou seja, “Especificamente, todas estas mudanças são pequenas vitórias, que no total geral do ciclo de política pública é uma mudança fundamental e necessária (MÜLLER, 2010, p.21)”.

Convocadas as principais categorias de análise – perspectiva do projeto, democráticas e sociotécnica – a seção seguinte inclui a questão dos critérios-conceito que compõem as categorias centrais e que agregam as potencialidades das ferramentas de e-participação fundamentando o Cenário proposto enquanto modelo compreensivo e o Radar enquanto métrica de desempenho.

### **E-participação e a produção de política pública<sup>11</sup>**

As categorias/camadas centrais de análise da pesquisa estão estruturadas pelas seguintes dimensões. Para a (i) perspectiva do projeto são elencados os critérios sobre o *escopo do projeto – o que é?, para que?, e onde? -*; para a (iii) perspectiva sociotécnica são eleitos os critérios de *caracterização da iniciativa virtual – iniciadores, formalidade, métodos, stakeholders – e sobre as ferramentas tecnológicas – canais disponíveis e tecnologias de e-participação*; e para a (ii) perspectiva democrática são elencados os critérios de *níveis de e-participação (formas de engajamento), áreas de e-participação, ferramentas de e-participação, modelos de e-democracia idealizado*.<sup>12</sup>

Para dimensão do projeto e para dimensão sociotécnica, Albrecht (et al. 2008) desenvolveu uma série de quesitos de abordagem contextual para analisar a e-participação na Alemanha, já o relatório do DEMO-Net (2007, p.15-20) trata da implementação e-participação no panorama europeu focalizando tanto o contexto, quanto a estrutura tecnológica e organizacional do processo político. Os **critérios de caracterização** são: iniciadores, formas de ofertas de e-participação, grau de

---

<sup>11</sup> A revisão do Estado da Arte serviu para definir quais seriam as variáveis utilizadas na pesquisa. As três categorias principais são as abordagens em camadas (do projeto, da democracia e das características sociotécnicas), a partir da discussão sobre áreas e ferramentas de e-participação, as categorias foram preenchidas por critérios. Explorados os principais conceitos do debate e as escolhas teórico-metodológicas dos estudos optou-se por construir um Cenário de análise capaz de analisar diferentes iniciativas de e-participação de governos, e do Radar como métrica de desempenho das iniciativas (a ser explorado em Materiais e Métodos).

<sup>12</sup> Para composição do framework resgatamos a discussão inicial sobre as formas de participação social institucionalizadas, interfaces socioestatais, as tipologias de instituições participativas e o ciclo de políticas públicas, como critérios de dimensão democrática.

formalidade, duração, institucionalização, grupos-alvo, stakeholders, tecnologia e metodologia (ALBRECHT et al. 2008).

Para dimensão democrática reuni os diferentes níveis de e-participação da literatura: categoria de informação (e-enabling) diz sobre o fornecimento e acesso à informações relevantes e úteis (relação unidirecional) ; categoria engajamento (e-engaging) envolve público amplo em processo deliberativos (relação de mão dupla, já que envolve o feedback dos cidadãos); e participação ativa (e-empowering) que apoia-se na participação ativa do cidadão co-determinando a agenda política (relação de parceria com o governo no processo de decisão e formulação de políticas) (OCDE, 2001; MACINTOSH, 2003; MACINTOSH, 2004; AICHHOLZER e ALLHUTTER, 2011).

Já as áreas de e-participação correspondem a uma série de atividades práticas mediada por tecnologias, e que podem refletir em uma série de práticas sociais e políticas de participação e representação, são as “atividades-chave de e-participação”: prestação de informação, ambientes colaborativos, consulta, ativismo e/ou petição, campanha eleitoral, deliberação, discurso, mediação de conflito, ordenamento territorial, sondagem e votação.<sup>13</sup>

As ferramentas essenciais para e-participação são agregadas com base no design de participação que ela processa, isto é, o “ formato” refere-se à informação e ao padrão de comunicação da ferramenta, enquanto a “função” está relacionada ao uso técnico e a execução, e por isso é identificada como similar à área de participação. São elas: sala de bate-papo, fórum de discussão (borad), ranking (rating), jogos interativos e simulações, comunidade virtual, e-painel, e-petição, e-deliberação (sondagem), e-consulta, e-voto, webcasts, podcasts, wikis, blogs, enquetes rápidas, questionários online, ferramentas baseadas em ordenamento territorial, ferramentas de pesquisa, serviços de alerta, boletins on-line, perguntas mais frequentes e glossários, portais da web, ferramentas de groupware, e-mails e lista de discussão, RSS feed, mensageiros instantâneos, etiquetagem social (folksonomia/social, bookmarking), coleções temáticas via wiki, comunidade de foto e vídeo e redes sociais.<sup>14</sup>

No que tange a referência entre as diversas atividades de e-participação e os modelos de e-democracia, utilizo a tipologia de Päivärinta e Sæbø (2006) com base na

---

<sup>13</sup> O conjunto de áreas de e-participação foi elencado por meio da pesquisa exploratória e estado da arte (OECD, 2003; MACINTOSH et al 2005; SÆBØ et al. 2008; DEMO-NET, 2007; 2008; ALBRECHT et al. 2008, AICHHOLZER e ALLHUTTER, 2011), para confecção do relatório 1 e 2 serão apresentadas a caracterização no que tange “formato e função”.

<sup>14</sup> Idem nota 7.

inclusão dos cidadãos nas decisões e no controle da agenda: (1) e-democracia partidária; (2) e-democracia direta; (3) e-democracia liberal; (4) e-democracia deliberativa.

Kamateri (et. al 2015) apresenta, analisa e discute as ferramentas e TICs emergentes que apresentam o potencial para melhorar a elaboração de políticas conforme o ciclo de políticas públicas. Este trabalho fundamenta a abordagem da hipótese de pesquisa subjacente ao identificar ferramentas e tecnológicas pertinentes e para uso potencial no processo de políticas públicas, considerando cada fase especificamente.

Assim a categorização e análise sistemática foram realizadas conforme o contexto e objetivo de cada ferramenta e o uso potencial. Foram definidas 11 categorias de ferramentas e tecnologias para elaboração de políticas públicas, sendo que cada uma opera em um foco específico de aplicação. Salienta que em alguns casos a mesma ferramenta pode ser classificada em mais de uma categoria, assim considera-se sua característica mais proeminente.

---

#### Ferramentas e tecnologias potenciais para o aprimoramento na elaboração de políticas públicas

<b>Tipo</b>	<b>Atividade principal</b>	<b>Estágio de ciclo</b>
Ferramenta de visualização	Provisão de informação. Exemplo: apresentação gráfica auxiliando os usuários a compreender os dados e prestar um serviço eficiente.	Todos os estágios
Ferramenta de argumentação	Deliberação estruturada. Exemplo: estrutura complexa para debates, explorando meios visuais para representar claramente os argumentos (rede gráfica).	Todos, mas possivelmente menos na implementação
Ferramenta específica de e-participação <sup>15</sup>	Provisão da informação, deliberação, medição de opiniões e engajamento dos cidadãos. Exemplo: apoia a participação ativa dos cidadãos na vida social e processos político (votando aplicações, consultoria, deliberação online).	Todos os estágios
Ferramentas de mineração	Aferição de opiniões. Exemplo: analisar e produzir sentido aos dados (comentários e/ou opiniões) escritos em diferentes contextos de aplicação.	Todos os estágios
Ferramentas de simulação	Detecta interações sociais e padrões de comportamento. Exemplo: auxiliar os decisores políticos ou governos a construir cenários (simulação) de impactos de suas ações em logo prazo.	Formulação de políticas e tomada de decisão
Séries de jogos	Educação política. Exemplo: treinar os usuários por meio	Formulação, tomada

---

<sup>15</sup> Para fins desta pesquisa e diferentemente de Kamateri (et. al 2015), consideramos o conjunto das ferramentas categorizadas como potencialmente facilitadoras da e-participação por considerar o amplo escopo das atividades proeminentes de cada categorização, e não como uma categoria específica, já que sua atividade principal é mais ampla e inclui também outras categorias.

	da simulação e do ambiente virtuais (efeito cumulativo).	de decisão e implementação
Ferramentas específicas para decisores políticos	Análise de políticas e avaliação. Exemplo: geralmente são concebidas para facilitar os governos e especialistas para construção de estratégias e execução de políticas.	Formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação
Ferramentas persuasivas	Alterar ou influenciar atitudes e comportamentos dos Usuários. Exemplo: políticas afirmativas.	Relevante na implementação
Ferramentas de análise de redes sociais	Analisa conexões e identificam padrões para prever o comportamento dos usuários.	Formulação, tomada de decisão e implementação
Ferramentas de análise de big data	Apoiar todo o processo de exploração de dados em grande volume para preparar fontes de dados.	Todos, mas possivelmente menos na implementação
Ferramentas de semântica	Compreender opiniões e prever a reação o público.	Todos os estágios

Fonte: Adaptado de Kamateri (et. al. 2015, p.151).

Os critérios e categorias reunidos a partir do debate teórico e dos estudos empíricos serviram para construção de um *framework*<sup>16</sup> para análise das iniciativas de e-participação, auxiliando na organização do processo de coleta, interpretação de dados e avaliação do projeto e do desempenho, e que compõe o *Cenário das instâncias e mecanismos de participação em ambientes virtuais* que consubstancia o *Radar da e-participação e ciclo de políticas públicas*.

#### *Framework para análise das instâncias e mecanismos de participação em ambientes virtuais*

Categorias e critérios de descrição/ explicação	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Perspectiva do projeto</i></li> </ul>	
- Título; - Descrição geral;	- Bases da iniciativa;
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Perspectiva democrática</i></li> </ul>	
- Contexto democrático; - Modelos de e-democracia; - Direção de comunicação /nível de participação; - Formas de e-participação; - Função no ciclo de política pública;	- Tipologia de instituição participativa relacionada ao ciclo de política pública; - Tipo e forma de interface na relação entre atores estatais e atores sociais; - Fase no ciclo de política pública/ Etapa na tomada de decisões; - Uso potencial em cada fase do ciclo.
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Perspectiva sociotécnica e da caracterização</i></li> </ul>	
- Iniciadores; - Grau de formalidade; - Duração; - Os grupos-alvo; - Stakeholders; - Metodologia;	- Regras de engajamento (proprietário/ usuário final); - Canais disponíveis; - Tecnologias; - Avaliação Mecanismos; - Relação ferramenta e e-participação: (i) Definição, (ii) Escopo; - TICs e área de participação;

Fonte: Elaboração própria.

<sup>16</sup> Um *Framework* constitui um arcabouço conceitual, ou seja, um conjunto de conceitos usado para resolver um problema de um domínio específico, neste caso a conexão entre políticas públicas e-participação. É, portanto um modelo de dados para um domínio de análise específico. Metodologicamente é utilizado para manipular ambientes complexos, e ao final, como modelo e cenário provem sugestões de solução para uma família de problemas comuns, ou seja, instâncias ou mecanismos de participação em ambientes virtuais.

### **Modelagem política para a e-participação**

A estrutura teórica da pesquisa foi organizada concomitante a abordagem metodológica que incluiu a busca e identificação, análise e classificação na literatura das categorias, níveis, critérios e ferramentas, que em conjunto explicitam a discussão sobre o uso potencial e o aprimoramento da elaboração de políticas públicas bem como o apoio para modernização da tomada de decisão política. Ou seja, ampliação da eficiência da gestão e das tecnologias, aumento da participação, facilitação dos processos de participação e deliberação política, o reforço à transparência e colaboração.

No que diz respeito ao âmbito de desenvolvimento, estratégia e aplicação e tecnologias em instâncias e mecanismos de participação é considerado a elaboração de políticas como um processo amplo e contínuo e por isso também são consideradas as partes interessadas, gestores, usuários como participantes e constructos do contexto político, por isso consideramos fazer política como um processo interno de governo, mas ao mesmo tempo aberto e relevante para a sociedade.

Antes de apresentar especificamente a metodologia adotada fornecemos uma descrição dos passos que organizam a estrutura teórico-metodológica e que convergem em modelagem política. O primeiro passo foi o exame do atual estado da arte para identificar conceitos, categorias, critérios, ferramentas e classificações sobre ferramentas e tecnologias para uso e reforço do processo de decisão política. Depois a análise de cada clivagem e o debate sobre aquelas operantes com a hipótese de potencialidade, reforço ou influência da e-participação no ciclo de políticas públicas. E por último a escolha e nomeação das dimensões/categorias de análise e seus critérios componentes do cenário de análise.

Apresentado o *framework* para análise das iniciativas de e-participação o desafio colocado para a pesquisa é apontar quais os novos modelos e métodos de governo que estão emergindo e que colaboração com produção de política pública proporcionada pelas TICs? Ou ainda qual o mecanismo de política de modelagem pode ser implementado para processar de forma eficaz o envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão?

Segundo Charalabidis (et al. 2012, p. 2473) a modelagem política surgiu como um termo genérico que se refere à aplicação de tecnologias com o objetivo de melhorar a complexa tomada de decisão. A modelagem política a partir das tecnologias visa tornar o ciclo de elaboração de política mais eficaz e eficiente.

---



Entretanto nem todas as ferramentas e tecnologias utilizadas para apoiar políticas e governos são adotadas com sucesso. Nestas circunstâncias é utilizada a abordagem para modelação de política e governo (*ICT for Governance and Policy Modelling*).

Charalabidis (et al. 2012) analisou o estado da arte sobre a política de modelagem na Europa, apontando alguns roteiros de investigação baseados em cinco temas de pesquisa: Governo aberto, inteligência para informação e transparência; Redes Sociais, cidadão engajado e inclusão; TICs para a tomada de decisão política; Identidade da gestão e confiança no governo; Internet do futuro para governança colaborativa.

O tema desta pesquisa situa-se no suporte da utilização das TICs para habilitar a elaboração de políticas públicas, considerando o contexto econômico e social. Assim são usadas: a Simulação Política para testar modelos como esforço de pré-avaliação e aplicação de uma política específica, ou em um ambiente artificial; ou a Avaliação de Políticas por meio de mecanismos de avaliação quantitativa e qualitativa para analisar a aplicação da política atual. São entre estes dois eixos de modelagem política que a proposta teórico-metodológica se situa.<sup>17</sup>

Portanto a modelagem política de TICs para governos propõe o estabelecimento de um novo conhecimento científico que complementa a Ciência Política a Informática de forma desenvolver e beneficiar ambos os campos. Engloba, portanto o desafio de desenvolver métricas e modelos de avaliação para o apoio à decisão, e simulação de ferramentas que torne a conjuntura mais precisa, concreta e holística. Logo apresentamos dois instrumentos metodológicos, e mecanismos para análise desta pesquisa: o Cenário enquanto modelo descritivo e compreensivo, e o Radar, como métrica de desempenho.

### **Materiais e Métodos para um plano de modelagem política**

Para a metodologia optou-se por não utilizar um modelo pronto, mas sim desenvolvê-lo a partir de reflexões extraídas de outras pesquisas, elencado as categorias

---

<sup>17</sup> TICs para governos e modelagem política é um grande desafio de pesquisa, principalmente no que tange a base científica da modelagem, o domínio rigoroso e as ferramentas formais. O processo científico da modelagem deve permitir que o conhecimento existente, num esforço de diagnóstico e prescrição de soluções seja realizado a partir do ciclo de gestão e das etapas do processo político (organização, levantamento, controle plano) CHARALABIDIS et al. 2012, p. 2476).

e critérios analíticos que parecem consistentes aos nossos objetivos. O framework de análise para iniciativas de e-participação relacionadas ao ciclo de políticas públicas reúne todos os indicadores da análise.

Ainda que seja objetivo primário da pesquisa e de sua estrutura teórico-metodológica a análise dos estudos de caso a partir do framework para composição do modelo de descrição e compreensão, e métrica de desempenho, o primeiro momento da análise está concentrado no site dos canais virtuais.

A análise do site busca caracterizar o contexto tecnológico no qual estão inseridas as iniciativas de e-participação. Para este intento nos detemos nos seguintes critérios: (i) funcionalidade ou navegabilidade, (ii) conteúdo. Isso porque um site mal organizado pode dificultar a operacionalidade de uma ferramenta, a interação ou feedback ao cidadão. Já o conteúdo, por exemplo, deve ser claro e permitir o conhecimento de informações básicas para qualquer usuário, bem como a acessibilidade ao e-mail, telefone ou forma de contato com os organizadores (SAMPAIO, 2011, p.101).

O segundo momento da análise atenta para a estrutura de análise a partir das categorias e critérios do framework. Sendo assim, a análise do canal virtual – estudo de caso – ocorre por três perspectivas: (i) análise do projeto com 3 critérios; (ii) análise da estrutura democrática com 9 critérios; e (iii) análise de caracterização sociotécnica com 12 critérios. Neste sentido o framework foi organizado em três seções, sendo cada uma correspondente às três categorias/perspectivas principais da análise. Cada seção foi subdividida constituindo 24 critérios.

Depois de aplicado o framework, à luz da literatura debatida e avaliada, o Cenário/modelo estará composto (representação gráfica). Com base na avaliação dos critérios será estabelecido uma performance dos níveis de e-participação para cada estágio do ciclo de política pública, gerando uma métrica de desempenho sobre o uso potencial das ferramentas de e-participação.

A métrica de desempenho é composta por 5 níveis progressivos de e-participação, a sua composição é conforme o tipo de interação na e-participação, por exemplo, o nível de engajamento supõe um envolvimento do público em um processo de deliberação, sendo assim, averiguada a fase do ciclo de política pública, a potencialidade das ferramentas e o escopo do projeto, podemos localizar qual o nível de desempenho de cada estudo de caso.

---

Entretanto a avaliação desses elementos para o desempenho pode ser conceituada conforme a presença completa, incompleta ou inexistente. Logo para estudo de caso, será evidenciado cada um dos 24 critérios contidos no framework, conforme quesito e peso: presença completa (peso 2), presença incompleta (peso 1), inexistente ou difícil apreciação (peso ). Para avaliar o desempenho relaciona-se o peso dos critérios (valores obtidos) com os níveis de métrica do Radar, ou seja, quanto maior o peso maior o nível, e melhor será o desempenho. O conjunto dos valores será transformado em percentuais, e também por meio de somatória e média obtém-se a avaliação.<sup>18</sup>

Portanto a estrutura de análise presente na ferramenta de coleta de dados – framework de avaliação – justifica a atenção para cada uma das demandas da literatura quanto as potencialidade das ferramentas de e-participação quando utilizadas em determinados estágios do ciclo de políticas públicas. Portanto a gestão dos modelos de descrição e compreensão, e desempenho são o próximo e último momento da pesquisa.

Assim os modelos constituem uma descrição conceitual consistente do processo político, sendo que cada elemento (categorias, critérios e níveis) correspondem tanto às provas documentais, relacionamentos, interesses e regras, como dos conteúdos e hiperlinks, tecnologias e ferramentas de e-participação e suas características (SCHERER et al. 2013).

A literatura sugere que os cenários com base em modelos podem ser documentos narrativos e representações gráficas que fornecem uma interpretação e insights sobre o caso da política (SCHERER et al. 2015). Consiste, pois num processo de desenvolvimento de política, por meio da modelagem, descrevendo as principais dimensões e fases da abordagem a partir das ferramentas de e-participação, utilizando técnicas e métodos com o objetivo de promover o apoio aos participantes, modeladores e decisores de políticas.

Considerando a política de e-participação em instâncias ou mecanismos de governos, como nos estudos de casos do projeto subjacente, e a construção dos modelos e cenários, organizamos dois gerais estágios para materiais e métodos de pesquisa: (i) conhecimento e compreensão da pesquisa; (ii) aplicação e análise da pesquisa (mapeamento da produção acadêmica, coleta de dados, consolidação do framework, síntese da análise por meio da Avaliação Política da Modelagem).

---

<sup>18</sup> Para esta parte da avaliação adaptou-se alguns procedimentos metodológicos de Bragatto (2008) em seu trabalho sobre as oportunidades de participação democrática nos portais dos executivos nacionais sul-americanos.

O 1º Estágio de conhecimento e compreensão cuja pesquisa exploratória buscou identificar as lacunas no campo teórico e empírico conectando as diferentes vertentes teóricas capazes de subsidiar a análise de experiências reais de e-participação. Já o universo da pesquisa conta com o seguinte recorte: (a) recorte espacial: o lócus de observação do fenômeno é o ambiente virtual, propriamente a internet, mas também o corpo da gestão junto ao Comitê Intersecretarial de Governo Aberto; e o âmbito espacial escolhido é governo municipal de São Paulo pela introdução pioneira das premissas de governo aberto (e-participação) na gestão e criação de comitê próprio para execução. (b) recorte temporal: o período circunscrito é de 2014 a 2015<sup>19</sup>, ou seja, da criação até a sinergia das iniciativas virtuais; para o levantamento da produção acadêmica não existe uma delimitação específica. O desenvolvimento do referencial teórico ocorre a partir de material publicado em fontes de reconhecida qualidade e desempenho acadêmico.

No 2º Estágio de aplicação e análise dos dados de pesquisa ocorre o monitoramento e coleta dos objetos/ estudos de caso por meio da observação do campo, análise modular dos sites sendo realizada por exame estruturado baseado no framework (categorias e critérios). Já o mapeamento da produção acadêmica, e na internet serão utilizadas palavras-chave (tais como as definidas ferramentas essenciais para e-participação). A metodologia e os estudos de caso aprofundados combinam o mapeamento dos casos de referência nas fontes secundárias e qualificadas da literatura, e reduz a coleta por meio do exame estruturado nos websites de forma verificar os atributos ofertados pelas iniciativas (VAZ, RIBEIRO, MATHEUS, 2011).

Para construção dos bancos de dados (planilha com framework, e métrica de desempenho) será utilizado o software Microsoft Access 2010<sup>20</sup>. A obtenção dos dados guia-se por navegação orientada e o framework de avaliação, cujo material será feito backup.<sup>21</sup>

A compilação das informações ocorre por meio do mapeamento da produção acadêmica em livros, revistas científicas, estudos e relatórios acerca dos temas centrais, websites, portais, blogs, redes sociais, lista de discussões, fóruns, e em buscadores, mais

---

<sup>19</sup> Importante ressaltar que algumas experiências foram realizadas enquanto “testes”, ou então foram modificadas, o que implica na existência de dados permanentes e dificuldade para com recortes temporais longitudinais (SAMPAIO, 2014).

<sup>20</sup> O Access é um gerenciador de banco de dados que viabiliza o controle da base de dados, permitindo a atualização das informações via formulários personalizados, realização de consultas, emissão de relatórios, comparativo entre informações, cálculos, representação gráfica. (SHELLY, PHILIP, LAST, 2010).

<sup>21</sup> Esclarece que o framework de avaliação compreende uma série de critérios, construídos com base nos estágios precedentes. Trata, pois, de indicadores que avaliam e identificam a construção, as funções, o design (características sociotécnicas), práticas de informação, conteúdo, serviços, transações e participação online. Já a navegação orientada garante que o percurso de análise e avaliação através dos itens, critérios e parâmetros seja realizado de forma adequada e efetiva, guiando a prospecção em sites (SILVA, 2009).

utilizados, como Google, e outros dos meio acadêmicos, como Portal de Periódicos da Capes, Google Scholar e Sciencie Direct; Das questões que orientam a base de dados sobre a produção acadêmica o enquadramento categórico serão utilizadas as seguintes categorias: nome do caso; localidade e população; promotor; sistema político; realização (temporalidade); modo – online ou misto; dos participantes: número e técnica de seleção (se existir compilação); dos stakeholders; função da aplicação no ciclo de políticas públicas (caso tenha) (SAMPAIO, 2014) e os dados bibliográficos da material.<sup>22</sup>

Compilação dos dados dos sites por meio da observação direta das iniciativas de e-participação em situações reais, sendo realizada por uma abordagem qualitativa, em que o pesquisador registra o status conforme o conjunto de critérios pré-definidos no framework. A execução do monitoramento e compilação dos dados obedece a critérios específicos e dimensões analíticas construídas no debate com o estado da arte conforme demonstrado acima.

Neste estágio também serão realizadas entrevistas semiestruturadas junto aos gestores do site, equipe responsável pelo Portal São Paulo Aberto e seus respectivos canais virtuais, bem como do Comitê Intersecretarial. O objetivo é reunir informações consistentes sobre o projeto/ estudo de caso (contexto das iniciativas) delimitando o volume de informações e obtendo um maior direcionamento sobre o tema.

A síntese e consolidação da análise tratam da elaboração precisa dos instrumentos de Avaliação Política da Modelagem: organização da coleta por meio da redução dos dados, e codificação, a partir das categorias, critérios, etapas e níveis propostos no Cenário e no Radar. Ainda que seja previsto o refinamento e síntese dos modelos propostos nesta etapa, cabe esclarecer que o desenho base já está sendo feito, conforme ilustra as representações e explicações nos itens seguintes.

### **Modelagem política: descrição, compreensão e desempenho**

Para analisar uma iniciativa de participação por meio do Radar é necessário utilizar o Cenário de iniciativas de e-participação. O Cenário foi construído a partir das três categorias (i) perspectiva do projeto, (ii) perspectiva democrática (iii) perspectiva sociotécnica e de seus respectivos critérios. O próximo passo é a inspeção estruturada

---

<sup>22</sup> A técnica utilizada é a meta-análise, o que corrobora a ideia de confirmar os estudos em um mesmo banco de dados, sintetizando determinadas colocações específicas ao campo de pesquisa, o que viabiliza a identificação de divergências sistemáticas e áreas de análises negligenciadas. O planejamento da meta-análise inclui o estágio em que é computado o universo de achados em direções contrárias e as relações significativas, estatisticamente, estimando o status do estado da arte sobre o problema de pesquisa (FIGUEIREDO et al. 2014, p.213).

do website (navegação orientada), para verificar os atributos referentes ao objetivo do projeto, níveis e ferramentas de e-participação e o ciclo de políticas públicas.<sup>23</sup> O Cenário e o Radar funcionam como organizadores e elementos esclarecedores das iniciativas de e-participação de governos, e para compreensão dos processos que potencialmente fomentam a participação.

O Cenário é um modelo descritivo para entender e classificar o que é oferecido pelas iniciativas de governo no âmbito do ciclo de políticas públicas em ambientes virtuais. Já o Radar é a métrica que determina o nível de e-participação (considerando que a escala é ascendente para participação ativa) que determina o grau de fomento à participação virtual em cada fase do ciclo. Mas isto não quer dizer que um nível é menos desenvolvido do que outro, mas sim sobre a necessidade de melhores práticas, pois cada caso requer seu próprio processo.

A camada interna dos polígonos compreende as fases do ciclo de políticas públicas e os arcos coloridos são os níveis de e-participação servindo de métrica de desempenho (crescimento radial conforme progressão do nível). Ao preencher e examinar as camadas internas dos polígonos guiadas pela relação com os arcos tem-se uma métrica entre a e-participação e os diferentes tempos (etapa/ciclo) de criação de políticas públicas, assim sabemos quais as ferramentas de e-participação que potencialmente favorecem a participação social. À medida que o caso evolui no “preenchimento” das categorias e critérios a parte correspondente no polígono ganha coloração, ou seja, a representação gráfica encena o desempenho da iniciativa de e-participação.

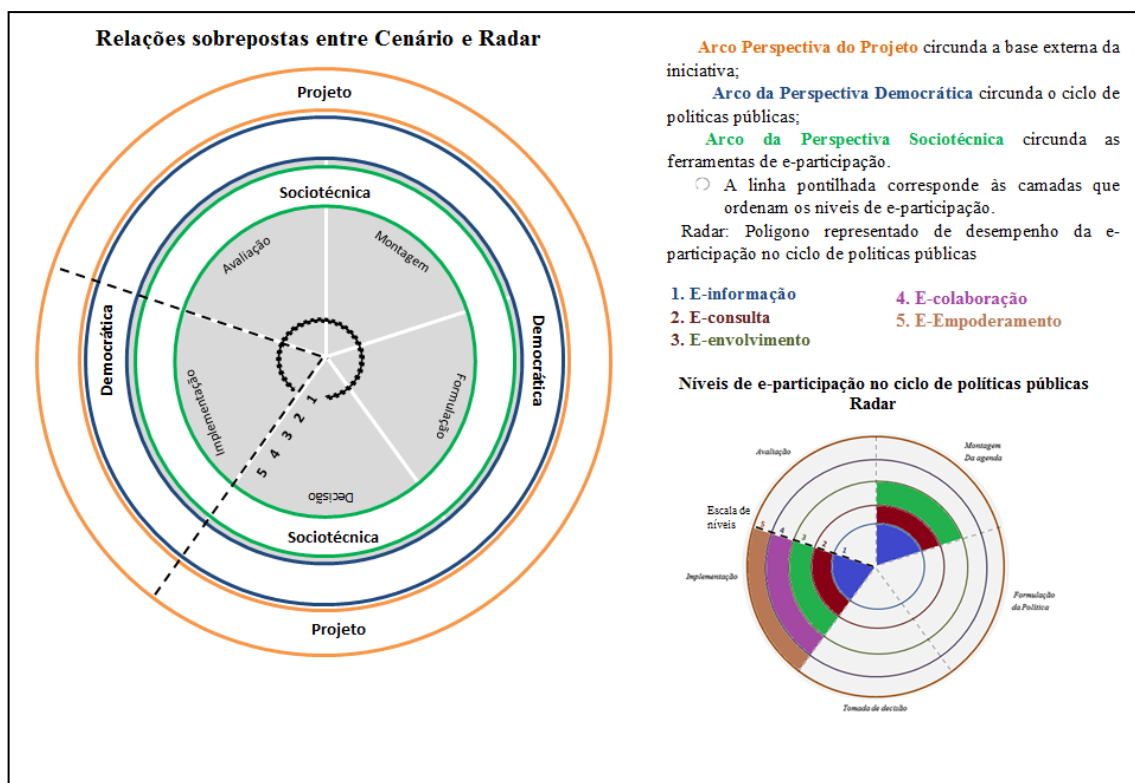
São cinco entradas de como abordar a e-participação e orientação para cada estudo de casa. Assim o modelo do radar tem os seguintes pressupostos:

- Recorre às atividades empreendidas pelos governos e que viabilizam formas de participação social em ambientes virtuais que potencialmente interferem nas políticas públicas.
- Propõe um marco político da e-participação combinado ao ciclo encenado de políticas públicas que enriquece as decisões e aumenta a legitimidade da tomada de decisão.

---

<sup>23</sup> Importa destacar que neste estágio inclui-se a possibilidade de realização de entrevistas com os gestores, envolvidos e usuários.

- A escala de valores potencialmente ascendentes de e-participação participação argumenta por meio da representação gráfica o nível correspondente de e-participação alcançado nas fases do ciclo de políticas;
- Os níveis de e-participação representam as categorias de participação social em ambientes virtuais: e-informação, e-consulta, e-envolvimento, e-colaboração e e-empoderamento.
- As capacidades de e-participação enriquecem a solução de problemas de maneira democrática, mediante mecanismos de experimentação, inovação, co-criação e co-gestão.
- Cada projeto necessita de uma geometria (radar e polígonos) diferente, em função de sua natureza contextual, dos fatores normativos do sistema democrático e da engenharia de software disponível, correspondente aos artefatos sociotécnicos.



O modelo do radar, sobreposto ao modelo descritivo e compreensivo (cenário), e as atividades concretas servem para clarificar as regras do jogo político na produção de políticas públicas, de maneira a impulsionar a transparência, participação, controle público e inovação.

O modelo do radar, sobreposto ao modelo descritivo e compreensivo (cenário), e as atividades concretas servem para clarificar as regras do jogo político na produção de políticas públicas, de maneira a impulsionar a transparência, participação, controle público e inovação.



### Discussões e forma de análise dos resultados

A análise dos resultados e avaliação para modelagem opera em dois eixos:

O primeiro eixo é a estimativa meta-analítica da produção acadêmica, do qual o planejamento inclui, após a coleta da literatura (livros, artigos, teses, periódicos, etc.) e a exaustão de mais informações sobre cada estudo, a avaliação, análise e síntese dos estudos. As evidências dos dados coletados, quando relacionados ao mapeamento e cenário das experiências práticas (atributos fundamentais), poderá conferir interpretação substantiva aos resultados da pesquisa, e no limite, revelar as problemáticas na execução das pesquisas e limitação dos trabalhos expostos. O resultado central é a formatação de uma base de dados (inventário) que busca ampliar e qualificar as informações sobre as iniciativas com foco nas interações da gestão, da e-participação e a interferência na produção de políticas públicas. Entre outros efeitos destacam-se: (i) Sistematizar uma base única sobre experiências brasileiras de e-participação, gerando uma fonte de dados;



(ii) Arrematar as lacunas de pesquisa, incorporando novas variáveis, constrangimentos e habilidades do campo de pesquisa, tanto epistemológicas, quanto metodológicas; (iii) Subsidiar a produção de outras pesquisas e artigos; (iv) Disponibilizar as informações em plataforma online de dados abertos.

O segundo eixo versa sobre análise sistemática das iniciativas de e-participação virtual (estudos de caso) por meio dos critérios que compõem o *framework*, o *Cenário*, e o *Radar*, assim por meio da interpretação das bases de dados amplificada, capacita explicações sobre as seguintes variáveis: (i) Concepção do projeto: demonstrar se os objetivos manifestos dos projetos de e-participação, divulgados na página de internet do projeto, foram cumpridos (avaliação dos resultados em função do objetivo articulado), quais prioridades, partes interessadas, e alvo da iniciativa. Permite avaliar e mudar as estruturas das iniciativas inseridas em um contexto específico; (ii) Concepção sociotécnica: demonstrar se os instrumentos tecnológicos, ou seja, o design da ferramenta, aliados a acessibilidade, a utilidade e usabilidade da ferramenta afetaram os resultados, ou contribuíram para o alcance dos objetivos. Também extrai os critérios estruturais e metodológicos que os iniciadores e envolvidos empregam na ferramenta. A análise das TICs com foco no padrão de comunicação e ferramentas para e-participação (manutenção dos envolvidos) permite identificar tendências que efetivamente contribuem ou impactam para participação; (iii) Concepção democrática: identificar o endereçamento dos valores normativos da democracia, de forma abrangente, os institutos-chave que dão substância à ferramenta (tipo de instituição participativa), e a inserção da iniciativa na produção de políticas públicas, contribuindo para compreensão da apropriação da tecnologia por governos para fomentar a participação social. O estabelecimento de padrões sobre as análises centradas na tecnologia, de forma comparada, verifica quais as ferramentas adequadas, de que maneira, e para qual tipo de atividade de participação potencialmente produz efeitos impulsionando a participação na produção de políticas públicas.

O produto geral da pesquisa concentra contribuições para análise, diferenciação e comparação das ecológicas de e-participação, explorando as particularidades entre diferentes atividades em ambientes virtuais e produção de políticas públicas, fornecendo subsídios aos pesquisadores por meio dos modelos elaborados, mas também aos gestores públicos.

Governos atuais têm por objetivo métodos e ferramentas "para avaliar seu desempenho no fornecimento de informações, a realização de consulta e envolver os

cidadãos, a fim de se adaptar às novas exigências e mudanças nas condições para a formulação de políticas" (OECD 2001, p. 88). Assim a avaliação, ainda que independente, deve ser vista como parte do projeto real de gestão, e atenta que uma revisão reflexiva sobre a metodologia, as experiências, as ferramentas, e os fundamentos normativos centrais da e-participação tornam-se essenciais para as aplicações no futuro.

Como conclusão preliminar para esta atividade exploratória de pesquisa e as investidas em instrumentos metodológicos que considere os problemas multidimensionais que afetam a tomada de decisão, o ciclo de políticas públicas e as iniciativas de e-participação, sugerimos que a pesquisa deve focalizar com profundidade e relevância a coerência entre os conceitos, modelos e ferramentas que dizem respeito à governança participativa apoiadas nas TICs.

Atentar para a forma com que a modelagem política possa fornecer conhecimentos utilizáveis para usuários e decisores políticos envolvidos em práticas que tragam benefícios tanto ao quadro administrativo quanto às demandas sociais.

Esclarece que o intuito da modelagem política é também promover uma plataforma técnica e teórica que acomode diferentes modelos, base de dados e a universidade de políticas, contextos e cidadãos. Portanto a realização de atividades de experimentação política baseadas em TICs que promovem a participação política podem ser ativadas a partir da capitalização do conhecimento que inspiram pesquisas colaborativas e interdisciplinares.

## **Referências bibliográficas**

- AICHHOLZER, Georg; ALLHUTTER, Doris. *Online forms of political participation and their impact on democracy*. IN: Manuscript. Vienna, 2011.
- ALBRECHT, S. et al. *eParticipation – Electronic Participation of Citizens and the Business Community in eGovernment. Study on Behalf of the Federal Ministry of the Interior*. Bremen: Institut für Informations Management. 2008.
- AVRITZER, L. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, n.1, junho, p.43-64, 2008.
- BALOCCHI, M., FRESCHI, A. C., RAFFINI, L., & TIZZI, G. *White paper on e-participation, presented to the Workshop on Frameworks and Methods for evaluating e-participation*. Bremen, October. 2007.
- BELLIX, L. CAVALCANTI, G. *Municipalização do governo aberto: uma agenda de desafios e oportunidades*. In.: II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. 27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas, Brasil.
- BRAGATTO, R. C. . *Ciberdemocracia: um mapeamento do campo*. In: Seminário Nacional Sociologia & Política, 2009, Curitiba. Seminário Nacional Sociologia e Política (Online), 2009.
- CERVI, Emerson. *Análise de Dados Categóricos em Ciência Política*. Ebook, 2014.
- DEMO-NET. *eParticipation Evaluation and Impact*. DEMO-Net Project Deliverable, (13.3), 2008.
- \_\_\_\_\_. *The Democracy Network, Introducing eParticipation*, DEMO-net booklet series, 1. 2007.
- EDELMANN, N., HOCHTL, J., SACHS, M.. *Collaboration for Open Innovation Processes in Public Administrations*. In.:Empowering Open and Collaborative Governance, ed. Y. Charalabidis and S. Koussouris, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2012.
- ERGAZAKIS, K. & Metaxiotis, K. & Tsitanis T. *A State-of-The-Art Review of Applied Forms and Areas, Tools and Technologies for e-Participation*. International Journal of Electronic Government Research, 7 (1), January-March, 1-19. 2011.
- FERRO, E., MOLINARI, F. *Framing Web 2.0 in the process of public sector innovation: going down the participation ladder*. Eur J ePract 9(1):20–34. 2010.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B.; PARANHOS, R.; SILVA JUNIOR, J. A.; ROCHA, E. C.; ALVES, D. . *O que é, para que serve e como se faz uma meta-análise?*. Teoria & Pesquisa (online), v. 23, p. 205-228, 2014.
- FREY, K. *Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento*. In: EISENBERG, José e CEPIK, Marco (orgs.). Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: Editora UFMG, p.141-163, 2002.
- HEVIA, F.; VERA, E. "La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México". In: OLVERA, A. (org.). *La democratización frustrada: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. Ciudad de México: Ciesas, Universidad Veracruzana. 2010.
- HOWLETT, M., RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, Oxford. 1995.

- KUNRAHT, M. S. *Dos casos aos tipos: notas para apreensão das variações qualitativas das instituições participativas*. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA. 2011.
- JANSSEN, M.; M.A. WIMMER, M. A.; DELJOO, A. *Policy Practice and Digital Science*. Integrating Complex Systems, Social Simulation and Public Administration in Policy Research. Springer International Publishing. Public Administration and Information Technology. Vol. 10. 2015.
- JANSSEN, M.; M.A. WIMMER. *Introduction to Policy-Making in the Digital Age*. In.: *Policy Practice and Digital Science*. Integrating Complex Systems, Social Simulation and Public Administration in Policy Research. Springer International Publishing. Public Administration and Information Technology. Vol. 10. 2015.
- LAVALLE, A.; VERA, E. "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación". In: LAVALLE, A.; VERA, E. (orgs.). *La innovación democrática en América Latina*. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. Ciudad de México: Ciesas, Universidad Veracruzana. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Vida pública e identidade nacional*. São Paulo: Globo, 2004.
- MACINTOSH, ANN. *E-democracy and e-participation research in Europe*. In: Digital Government. Springer US, 2008. p. 85-102.
- \_\_\_\_\_.; WHYTE, A. *Towards an evaluation framework for eParticipation*. Transforming Government: People, Process and Policy, Vol. 2, N. 1, p. 16-30, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Characterizing eParticipation in Policy Making*, HICSS, Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS '04). 2004.
- \_\_\_\_\_. *Using Information and Communication Technologies to Enhance Citizen Engagement in the Policy Process*. In: OECD. *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*, OECD, Paris, pp. 19-58. 2003.
- MARQUES, F. P. J. A. *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro*. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas da Universidade Federal da Bahia. Salvador – 2008.
- MATTOS, R. A. *Ciência, Metodologia e Trabalho Científico* (ou Tentando escapar dos horrores metodológicos). In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (Orgs.) *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p. 20-51.
- MEDEIROS. Paulo Henrique Ramos; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. *O estágio do governo eletrônico no Brasil em relação ao contexto mundial*. Revista do Serviço Público, ano 55, números 1 e 2 (Jan-Jun/2004). Brasília, 2004.
- MUSSO, J.; WEARE, C.; HALE, M. *Designing web technologies for local governance reform: Good management or good democracy?* Political Communication, 17 (1), 1-19. 2000.
- MÜLLER, Philipp. *Offene Staatskunst - Bessere Politik durch. Open Government?*, Internet & Gesellschaft Collaboratory. 2010.

- NASCIMENTO, E. C. *Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos*. Tese de doutoramento. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Ciência Política. USP. São Paulo. 2012.
- OECD. *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of online citizen engagement*. 2003.
- \_\_\_\_\_. *Citizens as Partners — OECD*. Handbook on information, consultation and public participation in policy-making. Paris: OECD, 2001.
- PÄIVÄRINTA, Tero and SÆBØ, Øystein. "Models of E-Democracy," *Communications of the Association for Information Systems*: Vol. 17, Article 37. 2006.
- PATTIE, C. & SEYD, P. *Citizenship and Civic Engagement: Attitudes and Behaviour in Britain*, *Political Studies* Vol. 51, pp. 443-68. 2003.
- PIRES, ROBERTO R. C.; VAZ, ALEXANDER C. N. *Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal*. Lua Nova, núm. 93, Septiembre-Diciembre, 2014, pp. 61-91. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo, Brasil.
- PIRES, R.; VAZ, A. 2012. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces sociestatais" nos programas federais*. Brasília: Ipea. (Texto para Discussão, n. 1707).
- PIRES et al. *Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: subsídios à formulação de um sistema de participação*. Nota Técnica n. 3. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: nov.2012.
- ROWE, G., FREWER, L. J. *A Typology of Engagement Mechanisms, Science, Technology, & Human Values* 30(2), 251-290. Sæbø, Ø., Rose, J., Flak, L.S., 2008, The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area, *Government Information Quarterly* 25(3), July, 400-428. 2005.
- SÆBØ, Ø.; ROSE, J.; FLAK, L. S. *The shape of eParticipation: Characterizing anemerging research area*. *Government Information Quarterly*, v. 25, n.3, p.400 – 428, 2008.
- SAMPAIO, R. C. *Orçamentos participativos digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e- participação e e-democracia*. Tese de doutorado. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação. Salvador, 2014.
- SILVA, S. P. *Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado*. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, 2009.
- Shelly, G.; Philip, P.; Last, M. *Microsoft® Access 2010: Comprehensive*, 1st Edition. Course Technology. Cengage Learning. 2010.
- TAMBOURIS E., LIOTAS N., TARABANIS K. "A Framework for Assessing eParticipation Projects and Tools", HICCS, Proceedings of the 40th Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS '07). 2007.
- TEIXEIRA, ELENALDO CELSO. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Salvador: Bahia, 2002.
- VAZ, J. C., RIBEIRO, M. M., MATHEUS, R.. *Desafios para a Governança Eletrônica e Dados Governamentais Abertos em Governos Locais*. Congresso Brasileiro de Software: Teoria e Prática – WTRANS. 2013.

VERA, E.; LAVALLE, A. "Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México", *Novos Estudos Cebrap*, n. 92, pp. 105-21, mar. 2012.

\_\_\_\_\_; HEVIA, F. "Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación". *Cuadernos para la democratización*, Xalapa, Ciesas, n. 4. 2006.

\_\_\_\_\_. "Interfaces socioestatais, prestação de contas e projetos políticos no contexto da transição política mexicana". In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra. 2006.

WIMMER M.A.; SCHERER S.; MOSS S.; BICKING M. *Method and tools to support stakeholder engagement in policy development*. The OCOPOMO project. *Int J Electron Gov Res* (3):98–119, 2012.

SCHERER S.; WIMMER, M.A.; LOTZMANN, Ulf.; MOSS S.; PINOTTI, D. *Evidence Based and Conceptual Model Driven Approach for Agent-Based Policy Modelling*. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* 18 (3) 14. 2015.

\_\_\_\_\_; Wimmer, M. A., & Markisic, S. *Bridging narrative scenario texts and formal policy modeling through conceptual policy modeling*. *Artificial Intelligence and Law*, 21(4), 455–484. 2013.

---