

## ARTIGOS

Submetido 15-11-2021. Aprovado 06-07-2022

Avaliado pelo processo de *double blind review*. Editora responsável: Andrea Leite Rodrigues

Pareceristas: Martin Jayo , Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, São Paulo, SP, Brasil. Um dos revisores não autorizou sua identificação.

DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.84867>

# A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ COMO UM DOS PRINCÍPIOS DE GOVERNO ABERTO

*Citizen participation as one of the principles of open government*

*La participación ciudadana como uno de los principios de gobierno abierto*

Daniel José Silva Oliveira<sup>1</sup> | [djso@ufmg.br](mailto:djso@ufmg.br) | ORCID: 0000-0002-0475-6564

Ivan Beck Ckagnazaroff<sup>1</sup> | [ivanbeck00@gmail.com](mailto:ivanbeck00@gmail.com) | ORCID: 0000-0002-8179-269X

<sup>1</sup>Autor correspondente

<sup>1</sup>Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Belo Horizonte, MG, Brasil

### RESUMO

Nas últimas décadas, a participação cidadã constituiu-se como um instrumento de aprofundamento democrático e de qualificação da gestão pública. Seguindo essa tendência, algumas iniciativas pioneiras de governo aberto incluíram a participação como um de seus princípios fundamentais. No entanto, o significado e as características da participação como um princípio de governo aberto têm sido discutidos superficialmente pela literatura do campo. Portanto, os objetivos deste estudo foram discutir diferentes formas de se classificar a participação cidadã e distinguir quais de suas características são consideradas adequadas enquanto princípio de governo aberto. Em síntese, o estudo demonstra que a participação cidadã no contexto do governo aberto deve ir além das simples consultas, pois é preciso garantir o protagonismo e o envolvimento dos cidadãos nas decisões políticas. Faz-se necessário que haja participação real e ativa, na qual os cidadãos possam fazer parte do processo político e tomar parte nas decisões, contribuindo para o fortalecimento da cidadania, da democracia deliberativa e da legitimidade das decisões.

**Palavras-chave:** governo aberto, participação cidadã, participação social, tipologias de participação, governança.

### ABSTRACT

*In recent decades, citizen participation has become an instrument for deepening democracy and qualifying public management. Following this trend, some pioneering open government initiatives have included participation as one of their key principles. However, the meaning and characteristics of participation as a principle of open government have been superficially discussed by field literature. Therefore, the purposes of this study were to discuss different ways of classifying citizen participation and to distinguish which of its characteristics are considered adequate as an open government principle. In summary, the study demonstrates that citizen participation in the open government context must go beyond simple consultations, as it is necessary to guarantee citizens' protagonism and involvement in political decisions. There must be real and active participation, in which citizens can make part of the policy process and take part in decisions, contributing to the strengthening of citizenship, deliberative democracy, and the legitimacy of decisions.*

**Keywords:** open government, citizen participation, social participation, participation typologies, governance.

### RESUMEN

*En las últimas décadas, la participación ciudadana se ha convertido en un instrumento para profundizar en la democracia y mejorar la gestión pública. Siguiendo esta tendencia, algunas iniciativas pioneras de gobierno abierto han incluido la participación como uno de sus principios fundamentales. Sin embargo, el significado y las características de la participación como principio del gobierno abierto han sido discutidos superficialmente por la literatura en el campo. Por tanto, el objetivo de este estudio fue discutir diferentes formas de clasificar la participación ciudadana y distinguir cuáles de sus características se consideran adecuadas como principio de gobierno abierto. En síntesis, el estudio demuestra que la participación ciudadana en el contexto del gobierno abierto debe ir más allá de las simples consultas, ya que es necesario garantizar el protagonismo y la involucración de los ciudadanos en las decisiones políticas. Es necesario que haya una participación real y activa, donde los ciudadanos puedan hacer parte del proceso político y tomar parte en las decisiones, contribuyendo al fortalecimiento de la ciudadanía, la democracia deliberativa y la legitimidad de las decisiones.*

**Palabras clave:** gobierno abierto, participación ciudadana, participación social, tipologías de participación, gobernanza.

## INTRODUÇÃO

A palavra *participação* origina-se do latim *participatio* (*pars-in-actio*), que significa fazer parte, tomar parte ou ser parte de um ato ou processo, de ações coletivas ou de uma atividade pública (Teixeira, 1997; Kurnia, Susmiyati, & Hamzah, 2016; Abreu, Silva e Oliveira, & Kraemer, 2019).

No campo das relações entre Estado e sociedade, a participação é o processo pelo qual os cidadãos podem interagir diretamente com os agentes públicos, interferir no ciclo político-administrativo e influenciar o processo decisório conforme seus interesses e anseios (Telles, 1994; Dagnino, 2003).

Nas últimas décadas, governos nacionais e subnacionais de diversos países passaram a enfrentar pressões cada vez maiores para envolver o público na gestão pública, seja por meio de novas exigências legislativas, seja pelo crescimento do ativismo e do engajamento dos cidadãos ou pela mudança de valores relacionados à cidadania e democracia (Dagnino & Teixeira, 2014). Desde então, o tema participação vem sendo discutido mais intensamente entre governos, organizações da sociedade civil e academia, dando origem, muitas vezes, a propostas e iniciativas de institucionalização da participação em diferentes contextos.

Um bom exemplo são as várias iniciativas de governo aberto em todo o mundo, como a *Open Government Initiative* (Estados Unidos), o *Government 2.0* (Austrália) e a iniciativa internacional *Open Government Partnership*, criadas com o objetivo comum de promover a participação, tal como a transparência e a colaboração, que são amplamente reconhecidas como princípios do governo aberto (Wirtz & Birkmeyer, 2015; Wirtz, Weyerer, & Rösch, 2018; Ramírez-Alujas, 2020).

Entretanto, em grande parte dos estudos sobre governo aberto, o significado e as características desses princípios têm sido tratados superficialmente (Hansson, Belkacem, & Ekenberg, 2014; Wootten & Kiss, 2018). Conforme Tai (2021), há também uma lacuna teórica na medida em que a maioria dos estudos do campo tem foco mais voltado para a transparência e menos para a participação e colaboração. Por esses motivos, os objetivos deste estudo foram discutir diferentes formas de se classificar a participação cidadã e distinguir quais de suas características são consideradas adequadas enquanto princípio de governo aberto.

Para tal, foi realizada uma revisão de literatura não sistemática baseada artigos, livros e documentos que discutem especificamente os conceitos e as classificações da participação cidadã em relação aos seus tipos, formas, mecanismos, determinantes, níveis e implicações, bem como suas características como um princípio de governo aberto. Optou-se pela revisão não sistemática devido ao seu caráter exploratório e por ser um tipo de revisão de literatura adequado para sintetizar o conhecimento com base em estudos complementares, principalmente quando o objetivo da pesquisa envolve múltiplos aspectos de diferentes tópicos (Dijkers, 2009). As principais bases bibliográficas consultadas foram: ScienceDirect, Web of Science, Scopus, Biblioteca Eletrônica Científica Online (SciELO), Redalyc e EBSCO. Também foram consultados livros clássicos e outras importantes obras para o debate contemporâneo sobre participação cidadã, além de documentos de organismos internacionais.

O presente estudo está estruturado da seguinte forma: na próxima seção, são apresentadas as principais formas de se classificar a participação. Na terceira seção, discutem-se as características da participação como um princípio de governo aberto. A quarta seção corresponde às considerações finais do estudo.

## AS MÚLTIPLAS FACES DA PARTICIPAÇÃO

O debate acadêmico sobre participação tem ocorrido mais frequentemente por dois eixos distintos: a participação política e a participação cidadã, ou social.

A participação política está associada à democracia representativa, ou seja, à participação indireta por meio de representantes eleitos (Cornwall & Gaventa, 2017). Trata-se da ação de indivíduos ou grupos na competição pela conquista do poder político, na barganha relacionada com a escolha de objetivos políticos e os meios para atingir esses objetivos (Avelar, 2007; van Deth, 2016). Esse exemplo de participação compreende um conjunto de atividades que circundam o universo da vida política, tais como: mobilizações contra e a favor de autoridades políticas, movimentos para reivindicar direitos, *lobby*, atuação política de variados atores (elites, igrejas, militares etc.) e atividades eleitorais (votar, candidatar-se, atuar em partidos políticos, trabalhar em campanhas eleitorais, ocupar cargos políticos, entre outros) (Milbrath, 1981; Cornwall & Gaventa, 2017).

Na sociedade atual, a demanda por participação vai além desses modos de participação política. De acordo com Dagnino (2003), a participação direta da sociedade civil nos processos decisórios e na elaboração de políticas públicas tem sido uma demanda fundamental nas lutas pela cidadania e pela garantia de direitos universais a todos os cidadãos, o que depende de uma transformação radical nas relações de poder entre Estado e sociedade.

A participação cidadã ou social, por sua vez, é aquela que se realiza pela redistribuição de poder. Diferentemente da participação política, a participação cidadã é algo que desafia a concepção de uma democracia estritamente representativa que restringe a participação às atividades eleitorais (Carneiro & Brasil, 2016). Trata-se de um conceito relacionado à prática da cidadania e à governança democrática (Cornwall & Gaventa, 2017).

De forma sucinta, a participação cidadã consiste na inclusão dos cidadãos nas decisões políticas e no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (Milani, 2008; Dagnino & Teixeira, 2014). Segundo Santos e Gugliano (2015), essa inclusão dos cidadãos nos processos de deliberação sobre as políticas públicas visa preencher a lacuna existente entre as demandas da sociedade civil e as decisões estatais, que se baseavam na aferição de interesses via formação de maiorias eleitorais. A ideia não é substituir o Estado, mas envolver os cidadãos diretamente nos processos de governança, instando os políticos a ouvir mais aqueles que os elegeram e os burocratas a se tornarem mais receptivos àqueles que devem servir (Cornwall, 2008).

Alguns autores argumentam que uma participação cidadã significativa não apenas contribui com o processo decisório, mas também facilita a estabilidade social desenvolvendo o senso de comunidade e promovendo a aceitação e o respeito ao processo de governança (Pateman, 1970;

Callahan, 2007). Vale ressaltar que a construção de uma governança democrática por meio da participação cidadã é um processo complexo e conflituoso que está vinculado a múltiplos fatores ideológicos, sociais, políticos e metodológicos que dão origem a uma ampla gama de interpretações (Teixeira, 2002; Dagnino & Teixeira, 2014).

As diferentes interpretações e abordagens da participação podem ser mais bem compreendidas pela classificação da participação em diferentes tipologias (Cornwall, 2008). Portanto, é preciso reconhecer suas formas, tipos, mecanismos, determinantes, níveis e implicações.

## Formas de participação

Quanto à forma, a participação pode ser classificada como espontânea, voluntária, induzida, provocada, imposta e concedida. A participação espontânea é aquela que leva os participantes a formarem grupos fluidos sem organização estável. Ela ocorre quando um indivíduo começa a participar por sua própria convicção, sem ser influenciado ou persuadido por outras instituições ou indivíduos (Dusseldorp, 1981; Kurnia et al., 2016). Na participação voluntária, o grupo é criado pelos próprios participantes, que definem sua própria organização, os objetivos e métodos de trabalho, como nos sindicatos, associações profissionais, cooperativas, movimentos sociais e partidos políticos (Dusseldorp, 1981; Meister, 1984). A participação induzida ocorre quando cidadãos ou organizações da sociedade civil são persuadidos, por outros cidadãos ou instituições, a participarem de determinadas atividades (Dusseldorp, 1981; Kurnia et al., 2016). A participação provocada é a situação em que a formação do grupo é instigada por agentes externos com a finalidade de realizarem objetivos alheios ao próprio grupo (Dusseldorp, 1981; Meister, 1984). Na participação imposta, o indivíduo é obrigado a fazer parte de grupos e a realizar certas atividades consideradas indispensáveis, como ocorre, por exemplo, com os rituais religiosos ou tribais, o alistamento militar, entre outros (Dusseldorp, 1981). Por último, a participação concedida dá-se quando as organizações e/ou os agentes públicos conferem poder de decisão ou de influência aos subordinados e/ou aos cidadãos, como é o caso do orçamento participativo, por exemplo (Avritzer, 2008; Abreu et al., 2019).

## Tipos de participação

Quanto ao tipo, a participação pode ser classificada como: direta ou indireta, ativa ou passiva, simbólica ou real, completa ou parcial (Callahan, 2007; Dusseldorp, 1981; Richardson, 1983; Rothman, 1996; Abreu et al., 2019).

Conforme Richardson (1983), a participação direta refere-se a todos os meios pelos quais as pessoas participam dos esforços para influenciar o curso das políticas do governo que envolve interação pessoal (cara a cara) com porta-vozes oficiais. Ela ocorre quando a própria pessoa realiza determinada atividade em um processo participativo, como participar de reuniões, discussões ou votar contra ou a favor de um projeto. De outra forma, a participação indireta diz respeito aos meios pelos quais as pessoas participam de tais esforços via sistemas de representação, sem interação direta com atores governamentais (e.g., grupos de pressão, sindicatos, protestos etc.).

Para Callahan (2007) e Abreu et al. (2019), a participação ativa é aquela em que o indivíduo é engajado, toma parte e age diante da realidade, indo além da mera escolha de alternativas predeterminadas. Por outro lado, na participação passiva, o indivíduo é inerte; faz parte, mas não toma parte. Nesse caso, as pessoas podem fazer parte de algo, mas não terem voz no processo decisório.

Segundo Rothman (1996), a participação simbólica ocorre quando os indivíduos têm influência mínima nas decisões, mas são mantidos na ilusão de que exercem o poder. Quanto à participação real, ela acontece quando os indivíduos influenciam efetivamente os processos da vida institucional.

De acordo com Dusseldorp (1981), a participação também pode ser classificada em completa ou parcial quanto ao envolvimento dos participantes nas várias etapas do ciclo político-administrativo. A participação será completa quando os cidadãos, direta ou indiretamente, estiverem envolvidos em todas as etapas do processo. Por outro lado, a participação pode ser considerada parcial quando os cidadãos não estiverem envolvidos em alguma das etapas do ciclo de políticas públicas.

## Mecanismos de participação

A participação cidadã pode ocorrer por meio de diferentes mecanismos que podem ser mais ou menos formalizados e ter funções deliberativas ou apenas consultivas e informativas (Dagnino & Teixeira, 2014). Alguns dos principais mecanismos de participação cidadã estão relacionados no Quadro 1.

Quadro 1. Mecanismos de participação

MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO	PARTICIPANTES	CARACTERÍSTICAS DO MECANISMO
Audiências públicas	Cidadãos interessados, limitados em número por tamanho do local. A maior parte do tempo é dedicada a apresentações de especialistas e políticos.	Envolve apresentações de agências sobre planos em fóruns abertos. O público pode expressar opiniões, mas não tem impacto direto na recomendação.
Comitê consultivo	Pequeno grupo selecionado pelo governo para representar visões de vários grupos ou comunidades.	Grupo convocado pelo governo para examinar alguma questão significativa. Interação com representantes do setor.
Conselhos gestores	Cidadãos, grupos do setor privado, sindicatos de trabalhadores, órgãos estatais e associações civis etc.	Órgão colegiado composto de representantes do Estado e da sociedade civil que fornece uma plataforma para discussão e formulação de políticas públicas em diversas áreas. Os conselhos gestores podem ser consultivos ou deliberativos.

(continua)

(conclusão)

Consultas deliberativas	Amostra aleatória de cidadãos de determinada área geográfica.	Uma amostra aleatória de cidadãos é convidada para uma triagem. Uma amostra representativa desses cidadãos entrevistados é convidada a participar de um evento de deliberação.
Orçamento participativo	Aberto ao público em geral.	Processo em que os cidadãos podem deliberar sobre a alocação de parte do orçamento de um município ou região por meio de assembleias regionais e da negociação direta com o governo.
Fóruns públicos	Abertos ao público em geral.	Evento público em que membros do governo fazem uma apresentação formal sobre o tema em questão, e, posteriormente, é realizado um debate público.

Fonte: elaborado com base em Webler e Renn (1995), Rowe e Frewer (2000), Avritzer e Pereira (2005), Orr (2013) e Dagnino e Teixeira (2014).

A audiência pública é um dos mecanismos mais comuns de participação cidadã, adotada por vários governos em todo o mundo. Trata-se de uma reunião oficial em que o público tem a oportunidade de se informar e manifestar sua opinião sobre o tema para o qual a audiência foi convocada (Webler & Renn, 1995). Alguns autores criticam as audiências públicas como mecanismo de participação cidadã pelo fato de que muitas delas são realizadas sobretudo para atender aos requisitos legais, costumam ser inacessíveis às principais partes interessadas e são facilmente dominadas por alguns grupos de interesse, em vez de promover de fato a participação cidadã, tornando-as, muitas vezes, processos simbólicos e superficiais (Webler & Renn, 1995; Orr, 2013). Portanto, sua efetividade depende do desenho institucional, das regras do processo, da inclusão das partes interessadas, dos recursos disponibilizados e das relações de poder estabelecidas (Lourenço & Vieira Junior, 2019).

O comitê consultivo é um grupo com objetivo definido de partes interessadas que se reúnem regularmente para compartilhar ideias sobre questões específicas. Segundo Orr (2013), ele pode fornecer conhecimento externo e ajudar os governos a pensar construtivamente sobre os impactos das políticas públicas. Ao contrário de um conselho gestor, um comitê consultivo não possui autoridade ou poder formal; seu papel é simplesmente aconselhar conforme necessário. Fatores como a frequência com que o comitê é solicitado, sua composição e a capacidade de seus membros são decisivos para sua efetividade como mecanismo de participação.

Os conselhos gestores são órgãos colegiados de articulação entre o Estado e a sociedade civil para atuação na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (Dagnino & Teixeira, 2014). De acordo com Martins, Ckagnazaroff, e Lage (2012), trata-se de espaços não só de opinião, mas também de ação em que há um esforço para se identificar demandas e interesses públicos para que sejam implementados na forma de política pública. Como esses conselhos

podem ser consultivos ou deliberativos, sua efetividade enquanto mecanismo de participação cidadã depende de como seus membros são escolhidos e de seu poder de influência (Avritzer & Pereira, 2005).

A consulta deliberativa é um mecanismo de participação que objetiva identificar o comportamento da opinião pública quando os cidadãos têm a oportunidade de se informar sobre determinadas questões. De acordo com Orr (2013), nas consultas deliberativas, uma amostra aleatória de cidadãos de uma área geográfica definida é convidada a participar de uma triagem baseada em um conjunto de perguntas. Uma amostra representativa desses entrevistados é convidada para um evento de deliberação do cidadão. Aqueles que concordam em participar recebem um conjunto de informações sobre os assuntos a serem discutidos. No evento, os participantes são divididos em pequenos grupos para discutir as questões e, no fim, devem responder a outro conjunto de perguntas cujas respostas são comparadas às perguntas iniciais da triagem para determinar se as opiniões foram alteradas em razão das discussões realizadas no evento. Os resultados são indicativos do que o público pensaria se estivesse mais informado e envolvido com determinado problema. No entanto, a efetividade desse mecanismo depende do que será feito com os resultados da consulta e até que ponto as opiniões dos participantes serão consideradas nas decisões.

O orçamento participativo é um mecanismo de participação iniciado no Brasil em 1989, na cidade de Porto Alegre (RS), que depois se espalhou para centenas de municípios do país e de diferentes partes do mundo, como Argentina, Uruguai, França e Espanha (Abreu & Pinho, 2014; Dagnino & Teixeira, 2014). Apesar de ser praticado de diferentes formas, o orçamento participativo é basicamente um processo de deliberações democráticas e de tomada de decisões em que os cidadãos podem influenciar ou decidir sobre a alocação de parte do orçamento de um município ou região por meio de assembleias periódicas e etapas de negociação direta com o governo (Avritzer, 2012; Cunha, Coelho, & Pozzebon, 2014).

Na tentativa de atrair um maior número de participantes e seguindo a tendência do uso da internet para aproximar os cidadãos dos seus governos, na primeira década do século XXI surgiu no Brasil o orçamento participativo digital. Aqui, destaca-se a iniciativa da cidade de Belo Horizonte (MG), que no ano de 2006 conseguiu ampliar quantitativamente a participação dos cidadãos e incluir novos públicos com histórico de baixa participação no orçamento participativo presencial por meio da participação mediada pela internet (Abreu & Pinho, 2014). Cabe ressaltar que, apesar de o orçamento participativo (presencial ou digital) geralmente ser descrito como um arranjo deliberativo, isso nem sempre se reflete na prática. Conforme Sampaio (2016), em uma considerável parcela dos casos, o orçamento participativo tende a se caracterizar apenas como um arranjo consultivo. Diante disso, a efetividade do orçamento participativo enquanto mecanismo de participação cidadã depende principalmente da vontade política do governo de implementá-lo e do engajamento da sociedade civil (Avritzer, 2008).

Os fóruns públicos são reuniões abertas ao público realizadas em local que acomode os interessados ou em plataformas *on-line*, em que membros do governo fazem uma apresentação formal aos participantes sobre os temas de interesse, e posteriormente é realizado um debate

por meio de perguntas e comentários. Esse é um mecanismo de participação que permite disseminar informações e resolver questões controversas por meio do debate público (Orr, 2013). No entanto, para que os fóruns públicos possam ser efetivos, faz-se necessário que o evento seja acessível para os interessados e capaz de influenciar as decisões políticas.

Vale destacar aqui que os fóruns públicos, assim como o orçamento participativo e outros mecanismos de participação, podem ter seu alcance ampliado por meio das tecnologias da informação e comunicação (TICs). As plataformas digitais de participação, as mídias sociais e os aplicativos eletrônicos de comunicação são ferramentas que podem ser utilizadas para disseminar informações ou estabelecer uma comunicação bidirecional entre governo e cidadãos de forma interativa (Orr, 2013; Hansson et al., 2014). Entretanto, apesar de tais ferramentas possibilitarem o envolvimento de um grande número de cidadãos no debate público, o que é uma vantagem, há que se considerar suas limitações de acessibilidade. Os cidadãos que não tiverem acesso a essas ferramentas tecnológicas podem ficar de fora do processo político, caso esse formato seja o único utilizado para a participação. Por isso, sem a inclusão digital é impossível concretizar o potencial das TICs como ferramenta participativa (Abreu & Pinho, 2014).

## Determinantes da participação

Segundo Dusseldorp (1981), Rowe e Frewer (2000), Abelson et al. (2003), Hassenforder, Smajgl e Ward (2015), Sabioni, Ferreira, Braga e Almeida (2016) e Sandfort e Quick (2017), alguns critérios são determinantes para a participação, tais como: informação, representatividade, capacidade, independência, frequência, envolvimento, permanência, influência e contexto.

O critério de informação estabelece que os participantes devem ter acesso a informações apropriadas e relevantes sobre os processos e procedimentos, o que inclui desde como os participantes são selecionados até a maneira como as decisões são tomadas (Rowe & Frewer, 2000). O critério de representatividade significa que os participantes devem corresponder a uma amostra amplamente representativa da população interessada ou afetada por determinada política de forma que não haja privação de direitos de qualquer grupo ou segmento da sociedade (Rowe & Frewer, 2000; Hassenforder et al., 2015). O critério de capacidade corresponde ao nível de conhecimento dos participantes que é necessário para que possam avaliar criticamente as informações apresentadas e compreenderem os elementos importantes para o processo decisório (Abelson et al., 2003). O critério de independência determina que o processo de participação deve ser conduzido de maneira independente e gerenciado de forma imparcial (Rowe & Frewer, 2000). O critério da frequência é definido pelo número de vezes que os participantes são convidados a dar sua opinião nos processos decisórios (Hassenforder et al., 2015). A participação é considerada intensa quando há alta frequência de atividades participativas (*e.g.*, semanal, mensal), tais como reuniões regulares do grupo; ou casual, quando há reuniões irregulares ou eventos participativos com longos intervalos de tempo entre eles. O critério de envolvimento indica que os participantes devem ser envolvidos o mais cedo possível no processo político, assim que os julgamentos de valor sobre determinada política se tornarem proeminentes (Rowe & Frewer, 2000). O critério da permanência refere-se à medida que o grupo de participantes permanece constante ou muda ao longo dos diferentes eventos participativos (Hassenforder et al., 2015). O critério de influência

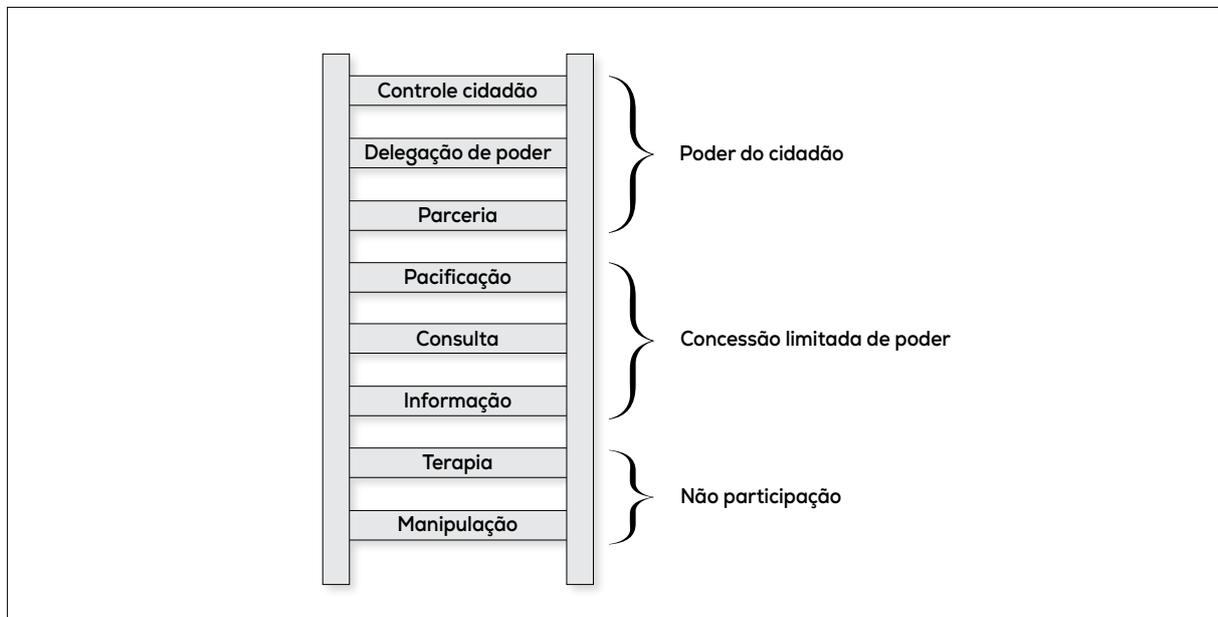
significa que a participação deve ter impacto genuíno no direcionamento das políticas, e não apenas dar aparente legitimidade sem que haja a intenção real de se considerar a opinião dos participantes (Rowe & Frewer, 2000). Por fim, o critério do contexto diz respeito aos ambientes social, político, cultural, econômico, legal e institucional, entre outros, que afetam a dinâmica dos processos participativos, como as decisões são tomadas e seus resultados (Hassenforder et al., 2015; Sabioni et al., 2016; Sandfort & Quick, 2017).

## Níveis de participação

O envolvimento dos cidadãos nas ações e decisões políticas pode ocorrer em diferentes níveis. Visando melhorar a compreensão sobre os diversos níveis de participação possíveis, alguns autores e organismos internacionais buscaram desenvolver escalas de participação (Arnstein, 1969; Wilcox, 1994; OECD, 2001; IAP2, 2021).

Sherry Arnstein (1969), em seu estudo “A ladder of citizen participation”, propôs uma escala que divide os níveis de participação em “oito degraus de uma escada”, conforme a Figura 1.

Figura 1. Escada de participação cidadã de Sherry Arnstein



Fonte: Arnstein (1969, p. 217, tradução nossa).

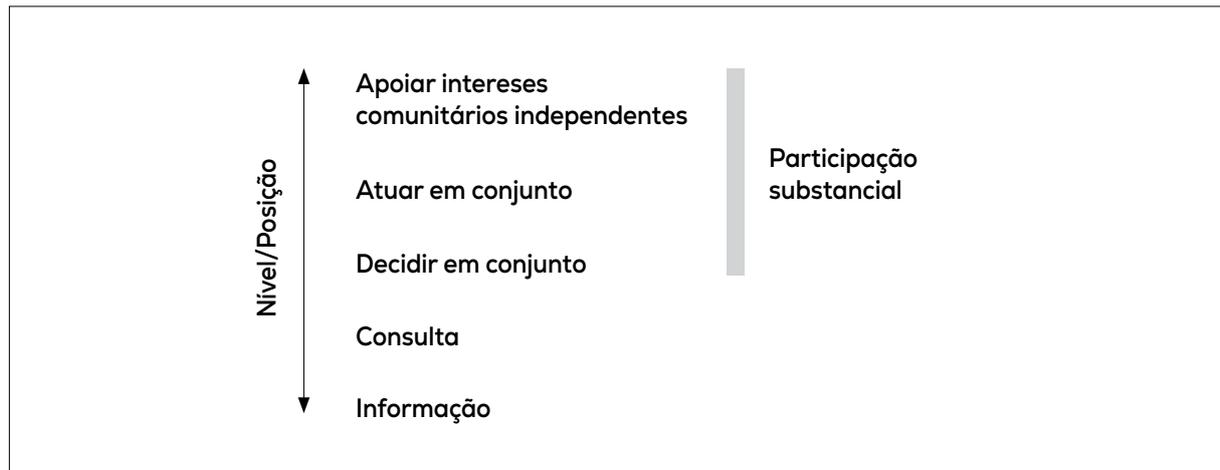
A Figura 1 apresenta os níveis de participação dos cidadãos nas decisões governamentais em ordem crescente de poder de decisão. Na concepção de Arnstein (1969), os dois primeiros degraus da escada (manipulação e terapia) pertencem ao nível de não participação. Eles são mais comumente observados em governos autoritários, pois seu objetivo real não é permitir que as pessoas participem do planejamento ou condução de políticas, mas que os detentores

de poder possam compelir ou frustrar a participação. O terceiro e quarto degraus (informação e consulta) pertencem a um nível de concessão limitada de poder que propicia apenas o acesso a informações sobre direitos básicos, ainda em uma abordagem de cima para baixo, e que a sociedade organizada (associações, sindicatos, entre outros) seja ouvida. Mas, nesse nível os cidadãos, mesmo que organizados, não têm garantias de que suas opiniões possam influenciar as decisões políticas. No quinto degrau (pacificação), os cidadãos podem emitir sua opinião para os governantes, mas estes ainda detêm o poder da decisão final e não são obrigados a considerar tal opinião. O sexto degrau (parceria) permite aos cidadãos negociarem de igual para igual com os governantes. Esse é o nível da coparticipação. No sétimo degrau (delegação de poder), os cidadãos são maioria nos fóruns de tomada de decisão, tendo o poder de assegurar os interesses públicos não estatais. O oitavo e último degrau (controle cidadão) trata da centralização do poder de decisão nas mãos dos cidadãos, sendo eles os responsáveis pelo planejamento e gestão em sua totalidade, sem intermediários.

A lógica da escala da participação cidadã de Arnstein (1969) é: quanto mais alto o degrau da escada, maior o nível de participação. Do quinto degrau em diante, o cidadão passa a ter capacidade crescente de barganhar e negociar compensações, ou mesmo de assumir o controle.

Inspirado no trabalho de Arnstein, Wilcox (1994) propôs outra escala de participação de cinco níveis, conforme Figura 2.

Figura 2. Escala de participação de David Wilcox



Fonte: Wilcox (1994, p. 10).

Na escala de participação proposta por Wilcox (1994), o menor nível de participação é o da informação. Nele, os membros de uma sociedade são informados sobre algo já planejado ou uma decisão tomada. Na consulta, a administração pode, se e quando quiser, consultar os cidadãos solicitando críticas ou sugestões para resolver algum problema. Na decisão em conjunto, os cidadãos podem elaborar propostas, recomendar medidas e decidir o melhor caminho a seguir

juntamente com a administração. A atuação em conjunto envolve tanto decidir em conjunto quanto agir em conjunto. Nesse nível, os participantes podem desenvolver ideias ou participar da implementação de planos. Isso demanda uma linguagem comum, uma visão compartilhada e os meios para realizá-la. No nível de apoio aos interesses comunitários independentes, a administração ajuda os cidadãos a desenvolverem e executarem seus próprios planos, ainda que de forma limitada.

De maneira semelhante, a International Association for Public Participation (IAP2) elaborou uma escala de participação denominada *public participation spectrum*, contendo cinco níveis (Quadro 2).

Quadro 2. Escala de participação pública da International Association for Public Participation (IAP2)

	INFORMAR	CONSULTAR	ENVOLVER	COPARTICIPAR	EMPODERAR
Objetivo da participação pública	Fornecer ao público informações equilibradas e objetivas para ajudá-lo a entender os problemas, alternativas e/ou soluções.	Obter <i>feedback</i> público sobre análise, alternativas e/ou decisão.	Trabalhar diretamente com o público durante todo o processo para garantir que suas preocupações e aspirações sejam devidamente compreendidas e consideradas.	Estabelecer parcerias com o público em cada aspecto da decisão, incluindo o desenvolvimento de alternativas e a identificação da solução preferida.	Colocar a decisão final nas mãos do público.
Promessa ao público	Nós o manteremos informado.	Vamos mantê-lo informado, ouvir e reconhecer as preocupações e aspirações e fornecer <i>feedback</i> sobre como a contribuição do público influenciou a decisão.	Trabalharemos com você para garantir que suas preocupações e aspirações sejam refletidas diretamente nas alternativas desenvolvidas.	Buscaremos conselhos e inovações na formulação de soluções e incorporaremos seus conselhos e recomendações nas decisões, na medida do possível.	Vamos implementar o que você decidir.

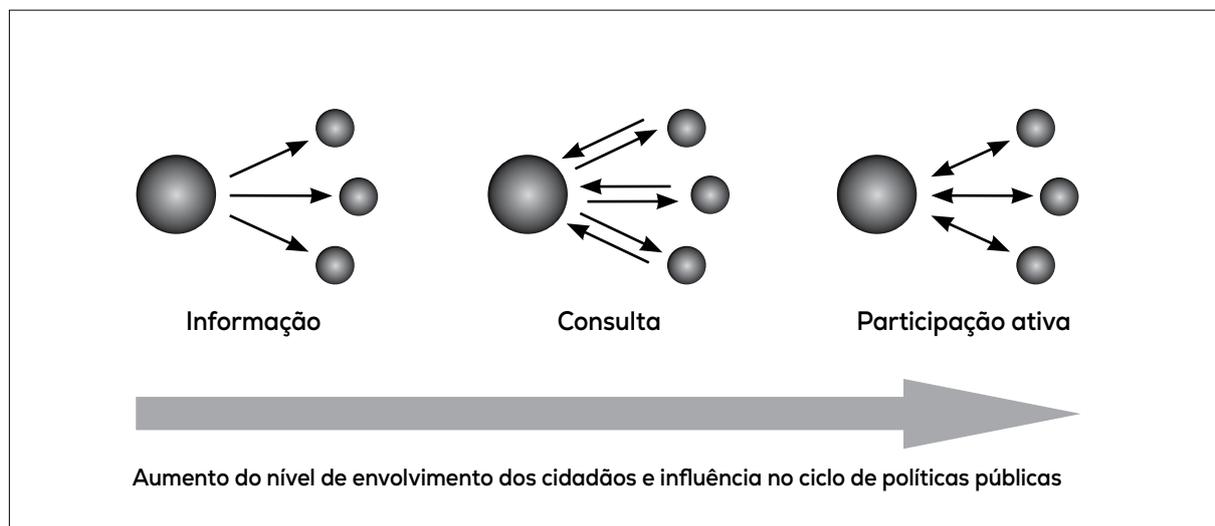
Fonte: adaptado de IAP2 (2021).

A escala de participação da IAP2 (2021) concentra-se sobretudo no engajamento público quanto às decisões tomadas por agências governamentais, particularmente nas situações em que o governo retém autoridade final, conferindo maior poder de decisão ao público apenas no último nível da escala (empoderar). No primeiro nível (informar), o público apenas recebe informações; não há interação. Os níveis consultar, envolver e cooperar incluem interação

entre o governo e o público, mas cada nível se difere no nível de engajamento e na capacidade de influenciar o processo decisório.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) adotou uma escala de participação mais simples que as anteriores, contendo apenas três níveis, conforme a Figura 3.

Figura 3. Escala de participação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)



Fonte: OECD (2001).

No nível da informação, o governo divulga informações sobre as políticas públicas por iniciativa própria, ou os cidadãos acessam informações de seu interesse sob demanda. Em ambos os casos, a informação flui essencialmente em uma direção, do governo para os cidadãos, em um relacionamento unidirecional. No nível de consulta, o governo solicita e recebe comentários dos cidadãos sobre as políticas. Receber *feedback* dos cidadãos também exige que o governo forneça informações aos cidadãos de antemão. A consulta cria, assim, uma relação de mão dupla limitada entre o governo e os cidadãos. Por fim, no nível de participação ativa, os cidadãos participam ativamente na tomada de decisões e nas fases do ciclo de políticas públicas, porém a responsabilidade e a decisão final a respeito da formulação, implementação e avaliação das políticas cabem ao governo.

Apesar de apresentarem diferenças quanto ao enfoque e ao número de níveis, as escalas de participação de [Arnstein \(1969\)](#), [Wilcox \(1994\)](#), [OECD \(2001\)](#) e [IAP2 \(2021\)](#) possuem alguns pontos em comum. O Quadro 3 representa uma compilação delas.

### Quadro 3. Níveis de participação

AUTORES	INFORMAÇÃO	CONSULTA	RECOMENDAÇÃO	COPARTICIPAÇÃO	DELEGAÇÃO	EMPODERAMENTO
Arnstein (1969)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Wilcox (1994)	✓	✓		✓	✓	✓
IAP2 (2021)	✓	✓		✓		✓
OECD (2001)	✓	✓		✓		

Fonte: elaborado pelo autor.

Como pode ser observado, os níveis de informação, consulta e coparticipação são comuns nas quatro escalas de participação, enquanto delegação e empoderamento foram destacados por pelo menos dois autores. Vale salientar que, nas quatro escalas, o nível da informação é o ponto de partida para a participação. De acordo com [Jacobi \(1990\)](#), a informação enquanto base para garantir a participação real não deve estar limitada à divulgação de informações por parte do governo, mas à garantia de que a informação está sendo compreendida pelos participantes. Isso é fundamental para que se avance para os níveis mais altos de participação, de forma a haver real transferência de poder no processo decisório.

### Implicações da participação

As implicações esperadas pela participação cidadã no contexto de governo aberto são os fortalecimentos da cidadania, da democracia deliberativa e da legitimidade ([Rowe & Frewer, 2000](#); [Paes de Paula, Palassi, & Zanon, 2021](#)).

O fortalecimento da cidadania pode ser obtido por meio da incorporação dos cidadãos no processo político de modo que se desenvolvam as capacidades sociais e políticas de cada indivíduo ([Pateman, 1970](#)). Há fortalecimento da cidadania quando a participação supera os vários tipos de discriminação e desigualdades nas arenas políticas, possibilitando aos cidadãos a chance de influenciar as ações e decisões governamentais ([Sánchez, 2004](#)). A cidadania também se torna mais forte quando as resistências tecnoburocráticas são superadas e, principalmente, quando há vontade política dos que governam em abrir espaços que garantam a incorporação de grupos com interesses sociais e valores culturais diferentes, potencializando a concretização de mudanças ([Jacobi, 1990](#)). Desse modo, a participação cidadã é fundamental para que ocorram mudanças institucionais e culturais que possam conferir maior autonomia política aos cidadãos mediante a redistribuição de poder ([Teixeira, 1997](#)). Para tanto, é preciso que haja o desenvolvimento de uma cidadania informada e engajada que possa contribuir ativa e efetivamente para os processos

de tomada de decisão, mas que não seja cooptada (formal ou informalmente) por esse processo (Abelson et al., 2003).

A democracia deliberativa como uma implicação da participação não é pensada como uma alternativa à democracia representativa. É, antes, uma expansão da democracia representativa (Chambers, 2003). Para Cohen (2005), a democracia deliberativa baseia-se no compromisso para a resolução de problemas por meio do raciocínio público entre cidadãos e instituições que estabelecem a estrutura para deliberação pública. De acordo com Chambers (2003), a deliberação ocorre pelo debate, que visa produzir opiniões razoáveis e bem informadas, nas quais os participantes estão dispostos a revisar suas preferências à luz da discussão, das novas informações e das reivindicações feitas por outros participantes. Além disso, o processo deliberativo deve ser transparente, inclusivo e igualitário no que diz respeito às oportunidades de participação. Segundo Dryzek (2002), tão importante quanto o envolvimento dos cidadãos em uma deliberação é a aceitação apenas de decisões que lhes forem legítimas e justificadas em termos convincentes.

A legitimidade, por sua vez, é uma implicação que está menos relacionada com o resultado direto da participação cidadã, visto que em muitos casos a influência dos cidadãos nas decisões finais pode ser limitada. A legitimidade fornece uma maneira alternativa de se analisar os resultados da participação pela percepção dos cidadãos acerca do processo de elaboração de políticas como justo e razoável (Chang & Jacobson, 2010). Häikiö (2012) distingue a legitimidade de duas formas: a legitimidade de entrada, quando as decisões políticas refletem a vontade dos cidadãos; e a legitimidade de saída, quando as escolhas políticas promovem o bem-estar dos cidadãos. Nos dois casos, a legitimidade resulta do diálogo aberto entre cidadãos e órgãos de governo em um processo que inclui aspectos de reconhecimento, aceitação e apoio das escolhas políticas por aqueles que são governados. Por essa perspectiva, o resultado da participação cidadã é a concessão de legitimidade, ou seja, a ratificação das decisões políticas do governo por parte dos cidadãos.

Em síntese, as diferentes tipologias apresentadas aqui demonstram o quão variadas podem ser as abordagens sobre a participação cidadã. Para fins de aplicação ou análise, essa classificação pode ser usada de diversas formas, como a escolha de métodos participativos a serem aplicados ou para categorizar a participação.

Para autores como Meijer, Curtin, e Hillebrandt (2012), Viscusi, Spahiu, Maurino e Batini (2014) e Wirtz e Birkmeyer (2015), a participação tornou-se uma questão central nas discussões sobre abertura de governos em todo o mundo. Por isso, é importante categorizá-la enquanto princípio de governo aberto.

## A PARTICIPAÇÃO COMO UM PRINCÍPIO DE GOVERNO ABERTO

Atualmente, o termo *governo aberto* é entendido como um método moderno de governança que fornece um novo espaço de abertura baseado nos princípios de transparência, participação cidadã e colaboração (Meijer et al., 2012; Viscusi et al., 2014; Wirtz & Birkmeyer, 2015; Ramírez-Alujas, 2020).

Como observado na seção anterior, a participação cidadã pode se dar de diferentes maneiras. No entanto apenas algumas delas são adequadas ao que se espera de um governo aberto.

Entre as formas de participação classificadas por [Dusseldorp \(1981\)](#), [Meister \(1984\)](#), [Wilcox \(1994\)](#) e [Kurnia et al. \(2016\)](#), a participação espontânea, a voluntária e a concedida são adequadas para o contexto do governo aberto. A participação cidadã pode e deve incluir tanto os grupos informais de cidadãos quanto os grupos organizados, tais como associações, sindicatos, entre outros. Não se incluem nessa categoria grupos que são induzidos por agentes externos com a finalidade de realizarem objetivos que não aqueles do próprio grupo. A participação imposta também não é adequada, visto que um governo aberto deve zelar pela participação livre e democrática.

Quanto aos tipos, o ideal é a participação direta, ativa, real e completa. A participação deve ser direta para que os cidadãos possam influenciar o curso das políticas ao interagirem diretamente com o governo. Também deve ser ativa, pois os cidadãos precisam tomar parte e agir diante da realidade. Além disso, a participação deve ser real e completa, ou seja, a opinião dos cidadãos deve ser efetivamente incorporada nas decisões políticas ([Dusseldorp, 1981](#); [Richardson, 1983](#)).

Em relação aos determinantes da participação, em um governo aberto devem ser observados os critérios de representatividade, independência, informação, capacidade, envolvimento, influência, frequência, permanência e contexto ([Rowe & Frewer, 2000](#); [Hassenforder et al., 2015](#); [Sabioni et al., 2016](#); [Sandfort & Quick, 2017](#)). Os participantes devem ser independentes e representar a população interessada e/ou afetada pelas políticas. Eles precisam ter acesso a informações relevantes e serem capacitados para que possam avaliar criticamente as informações. Ainda, devem estar envolvidos do início ao fim dos processos, gerando impacto no direcionamento das políticas públicas. Também devem ser levados em conta os contextos social, político, cultural, econômico, legal e institucional para que as decisões gerem melhores resultados.

Sobre os mecanismos de participação, um governo aberto pode interagir com os cidadãos de diferentes formas, tais como aquelas apresentadas anteriormente. No entanto, é essencial que os mecanismos sejam abertos às principais partes interessadas e que os cidadãos possam de fato fazer parte e tomar parte das decisões, e não apenas serem mantidos na ilusão de que exercem algum tipo de influência ([Webler & Renn, 1995](#); [Rowe & Frewer, 2000](#); [Avritzer & Pereira, 2005](#); [Orr, 2013](#)). O mais importante é que os mecanismos de participação adotados permitam que haja impacto real nas decisões políticas ([Dagnino & Teixeira, 2014](#)).

No que diz respeito às escalas de participação definidas por [Arnstein \(1969\)](#), [Wilcox \(1994\)](#), [OECD \(2001\)](#) e [IAP2 \(2021\)](#), em um governo aberto a participação cidadã deve ocorrer acima do nível de consulta, de forma que os interessados possam ter a oportunidade de contribuir com ideias, opiniões e experiências. Assim, espera-se que os cidadãos possam de fato influenciar o processo decisório ([Avritzer & Pereira, 2005](#)).

Como implicações da participação cidadã, é esperado que esta contribua para o fortalecimento da cidadania, para a democracia deliberativa e para a legitimidade das decisões. Os governos devem superar a discriminação e a desigualdade nas arenas políticas por meio da abertura de espaços que não só questionem a ordem estabelecida, mas que garantam a incorporação de grupos com interesses sociais e valores culturais diferentes, possibilitando aos cidadãos a chance de influenciar as ações e decisões governamentais, tornando-as mais

legítimas (Jacobi, 1990; Chambers, 2003; Sánchez, 2004; Cohen, 2005; Chang & Jacobson, 2010; Häikiö, 2012).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo foi realizado com os objetivos de discutir diferentes formas de se classificar a participação cidadã e distinguir quais de suas características são consideradas adequadas enquanto princípio de governo aberto.

Conforme discutido, a participação possui diferentes faces. Como um princípio de governo aberto, a participação demanda a criação de canais de interação que favoreçam o protagonismo e o envolvimento dos cidadãos nas decisões políticas e no ciclo de políticas públicas, atendendo a uma série de critérios que são determinantes para a efetiva abertura do governo. A participação deve ser direta, ativa, real e completa, além de viabilizada por meio de mecanismos que sejam acessíveis às principais partes interessadas e permitam que os cidadãos possam de fato influenciar o processo decisório. É preciso que os cidadãos façam parte do processo político e tomem parte nas decisões, ultrapassando o nível de consulta das escalas de participação. Assim, espera-se contribuir para o fortalecimento da cidadania, para a democracia deliberativa e para a legitimidade das decisões.

Esse é um grande desafio, pois a participação geralmente decorre de um processo conflituoso que envolve reivindicação e conquista de poder por parte dos cidadãos para que sua voz se converta em influência nas decisões políticas. Em muitos dos espaços de participação, os cidadãos são induzidos a “carimbar” e dar legitimidade a decisões preconcebidas pelos governantes. Dessa forma, uma participação de fato significativa na ótica de governo aberto depende minimamente do cumprimento dos requisitos elencados neste estudo, da vontade política dos que governam em abrir espaços para uma participação real e da mobilização, do engajamento e da persistência dos cidadãos.

No interesse de ampliar o conhecimento sobre o campo, propõe-se que novos estudos sejam realizados no sentido de aprofundar a discussão sobre as características dos princípios de governo aberto. Também são necessários novos estudos teórico-empíricos que busquem verificar como a participação cidadã está sendo incorporada por governos que firmaram compromissos de governo aberto.

## REFERÊNCIAS

- Abelson, J., Forest, P.-G., Eyles, J., Smith, P., Martin, E., & Gauvin, F.-P. (2003). Deliberations about deliberative methods: Issues in the design and evaluation of public participation processes. *Social Science & Medicine*, 57(2), 239-251. doi: 10.1016/s0277-9536(02)00343-x
- Abreu, J. C. A., & Pinho, J. A. G. (2014). Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. *Revista de Administração Pública*, 48(4), 821-846. doi: 10.1590/0034-76121707

- Abreu, J. C. A., Silva e Oliveira, V. C., & Kraemer, C. F. B. (2019). Uma análise de construtos teóricos sobre participação e gestão social. *Desenvolvimento em Questão*, 17(48), 34-51. doi: 10.21527/2237-6453.2019.48.34-51
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. doi: 10.1080/01944366908977225
- Avelar, L. (2007). Participação política. In L. Avelar & A. O. Cintra (Eds.), *Sistema político brasileiro: uma introdução* (2. ed., pp. 261-280). São Paulo: Editora Unesp.
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43-64. doi: 10.1590/S0104-62762008000100002
- Avritzer, L. (2012). The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification. *Critical Policy Studies*, 6(2), 113-127. doi: 10.1080/19460171.2012.689732
- Avritzer, L., & Pereira, M. L. D. (2005). Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e Sociedade, (Ed. Especial)*, 14-39.
- Callahan, K. (2007). Citizen participation: models and methods. *International Journal of Public Administration*, 30(11), 1179-1196. doi: 10.1080/01900690701225366
- Carneiro, R., & Brasil, F. P. D. (2016). Control social y las nuevas instituciones participativas: un panorama del caso brasileño pos-1988. *Praxis Sociológica*, (21), 173-193. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6316497>
- Chambers, S. (2003). Deliberative democratic theory. *Annual Review of Political Science*, 6(1), 307-326. doi: 10.1146/annurev.polisci.6.121901.085538
- Chang, L., & Jacobson, T. (2010). Measuring participation as communicative action: A case study of citizen involvement in and assessment of a city's smoking cessation policy-making process. *Journal of Communication*, 60(4), 660-679. doi: 10.1111/j.1460-2466.2010.01508.x
- Cohen, J. (2005). Deliberation and democratic legitimacy. In D. Matravers & J. Pike (Eds.), *Debates in contemporary political philosophy: an anthology* (pp. 342-360). Londres: Routledge.
- Cornwall, A. (2008). Unpacking 'participation': models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43(3), 269-283. doi: 10.1093/cdj/bsn010
- Cornwall, A., & Gaventa, J. (2017). Participation in governance. In A. S. Huque & A. Shafiqul (Eds.), *International Development Governance* (pp. 405-413). Nova York: Routledge.
- Cunha, M. A. V. C., Coelho, T. R., & Pozzebon, M. (2014). Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. *Revista de Administração de Empresas*, 54(3), 296-308. doi: 10.1590/S0034-759020140305
- Dagnino, E. (2003). Citizenship in Latin America: an introduction. *Latin American Perspectives*, 30(2), 211-225.

- Dagnino, E., & Teixeira, A. C. C. (2014). The participation of civil society in Lula's government. *Journal of Politics in Latin America*, 6(3), 39-66. doi: 10.1177%2F1866802X1400600303
- Dijkers, M. P. J. M. (2009). The value of "traditional" reviews in the era of systematic reviewing. *American Journal of Physical Medicine & Rehabilitation*, 88(5), 423-430. doi: 10.1097/PHM.0b013e31819c59c6
- Dryzek, J. S. (2002). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Nova York: Oxford University Press.
- Dusseldorp, D. B. W. M. v. (1981). Participation in planned development influenced by governments of developing countries at local level areas. In R. A. J. van Lier & H. van de Belt (Eds.), *Essays in rural sociology* (v. II, pp. 25-88). Wageningen: Agricultural University Wageningen.
- Häikiö, L. (2012). From innovation to convention: legitimate citizen participation in local governance. *Local Government Studies*, 38(4), 415-435. doi: 10.1080/03003930.2012.698241
- Hansson, K., Belkacem, K., & Ekenberg, L. (2014). Open government and democracy: a research review. *Social Science Computer Review*, 33(5), 540-555. doi: 10.1177%2F0894439314560847
- Hassenforder, E., Smajgl, A., & Ward, J. (2015). Towards understanding participatory processes: Framework, application and results. *Journal of Environmental Management*, 157, 84-95. doi: 10.1016/j.jenvman.2015.04.012
- International Association for Public Participation (IAP2). (2021). *Public participation spectrum*. International Association for Public Participation. Recuperado de <https://www.iap2canada.ca/foundations>
- Jacobi, P. (1990). Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 1(20), 121-143.
- Kurnia, M. P., Susmiyati, H. R., & Hamzah, H. (2016). Model of public participation in formation of good local regulation in East Kalimantan Province. *Journal of Law, Policy and Globalization*, 55(1), 222-233. Recuperado de <https://www.semanticscholar.org/paper/Model-of-Public-Participation-in-Formation-of-Good-Kurnia-Susmiyati/aa71f9e62912aed913bb390a9e18296690876b3a>
- Lourenço, D. B., & Vieira Junior, W. M. (2019). Efetividade das audiências públicas como mecanismo de participação social: o caso da Agência Nacional de Saúde Suplementar. *NAU Social*, 10(19), 101-120. doi: 10.9771/ns.v10i19.33896
- Martins, S., Ckagnazaroff, I. B., & Lage, M. L. C. (2012). Análise dos conselhos gestores de políticas públicas à luz dos relatórios de fiscalização da controladoria geral da União. *Administração Pública e Gestão Social*, 4(2), 221-245. doi: 10.21118/apgs.v4i2.4087
- Meijer, A., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29. doi: 10.1177%2F0020852311429533

- Meister, A. (1984). *Participation, associations, development, and change*. New Brunswick: Transaction Books.
- Milani, C. R. S. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 551-579. doi: 10.1590/S0034-76122008000300006
- Milbrath, L. W. (1981). Political participation. In S. L. Long (Ed.), *The handbook of political behavior* (v. 4, pp. 197-240). Boston: Springer.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD). (2001). *Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making*. Paris: OECD.
- Orr, S. K. (2013). *Environmental policymaking and stakeholder collaboration: theory and practice*. Boca Raton: American Society for Public Administration / CRC Press.
- Paes de Paula, A. P., Palassi, M. P., & Zanon, R. S. (2021). Políticas públicas, neoliberalismo e participação social: transições e dilemas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(85), 1-18. doi: 10.12660/cgpc.v26n85.84362
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Londres: Cambridge University Press.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2020). El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas. *Estado Abierto*, 4(1), 13-38. Recuperado de <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/132>
- Richardson, A. (1983). *Participation*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Rothman, J. (1996). The interweaving of community intervention approaches. *Journal of Community Practice*, 3(3-4), 69-99. doi: 10.1300/J125v03n03\_03
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public participation methods: a framework for evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, 25(1), 3-29. doi: 10.1177/016224390002500101
- Sabioni, M., Ferreira, M. A. M., Braga, M. J., & Almeida, F. M. (2016). Contextos (in)adequados para o engajamento cidadão no controle social. *Revista de Administração Pública*, 50(3), 477-500. doi: 10.1590/0034-7612153518
- Sampaio, R. C. (2016). e-Orçamentos participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-participação. *Revista de Administração Pública*, 50(6), 937-958. doi: 10.1590/0034-7612152210
- Sánchez, F. L. (2004). Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. *Psychosocial Intervention*, 13(3), 325-344. Recuperado de <https://journals.copmadrid.org/pi/art/fca0789e7891cbc0583298a238316122>
- Sandfort, J., & Quick, K. (2017). Deliberative technology: a holistic lens for interpreting resources and dynamics in deliberation. *Journal of Public Deliberation*, 13(1), 7. doi: 10.16997/jdd.273
- Santos, P. R., & Gugliano, A. A. (2015). Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Revista de Sociologia e Política*, 23(56), 3-19. doi: 10.1590/1678-987315235601

- Tai, K.-T. (2021). Open government research over a decade: a systematic review. *Government Information Quarterly*, 38(2), 101566. doi: 10.1016/j.giq.2021.101566
- Teixeira, E. C. (1997). As dimensões da participação cidadã. *Caderno CRH*, (26-27), 179-209. doi: 10.9771/ccrh.v10i26.18669
- Teixeira, E. C. (2002). *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã* (3. ed.). São Paulo: Cortez.
- Telles, V. (1994). Sociedade civil, direitos e espaços públicos. *Pólis*, (14), 43-53. doi: 10.1590/S0102-69092003000100011
- van Deth, J. W. (2016). What is political participation? In G. Mazzoleni (Ed.), *The International Encyclopedia of Political Communication*. Oxford: John Wiley & Sons.
- Viscusi, G., Spahiu, B., Maurino, A., & Batini, C. (2014). Compliance with open government data policies: An empirical assessment of Italian local public administrations. *Information Polity*, 19(3-4), 263-275. doi: 10.3233/IP-140338
- Webler, T., & Renn, O. (1995). A brief primer on participation: philosophy and practice. In O. Renn, T. Webler, & P. Wiedemann (Eds.), *Fairness and competence in citizen participation: evaluating models for environmental discourse* (pp. 17-33). Dordrecht: Springer Netherlands.
- Wilcox, D. (1994). *The guide to effective participation*. Brighton: Joseph Rowntree Foundation.
- Wirtz, B. W., & Birkmeyer, S. (2015). Open government: origin, development, and conceptual perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381-396. doi: 10.1080/01900692.2014.942735
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Rösch, M. (2018). Citizen and open government: an empirical analysis of antecedents of open government data. *International Journal of Public Administration*, 41(4), 308-320. doi: 10.1080/01900692.2016.1263659
- Wooten, G. W., & Kiss, S. J. (2018). The ambiguous definition of open government: parliamentarians, journalists and bloggers define open government in accordance with their interests. *Canadian Journal of Political Science*, 52(3), 479-499. doi: 10.1017/S0008423918000446

## AGRADECIMENTOS

O coautor agradece o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), Agência Mineira de Pesquisa e Desenvolvimento.

## CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Daniel José Silva Oliveira: Administração do Projeto; Conceituação; Escrita – Primeira Redação; Escrita – Revisão e Edição; Investigação; Metodologia.

Ivan Beck Ckagnazaroff: Administração do Projeto; Conceituação; Escrita – Revisão e Edição; Metodologia; Supervisão.