

# RSP

## Revista do Serviço Público

**Vol. 75 Edição Especial:**  
**Participação Social - lições do passado para pensar o futuro**

**¿Qué se espera que los ciudadanos controlen en una democracia?**

Adrian Gurza Lavalle, Ernesto Isunza Vera

**Entre o passado e o futuro: a disputa em torno da participação**

Leonardo Avritzer, Priscila Zanandrez

**Entre dinâmicas digitais e presenciais: os desafios da participação social na formulação do Plano Plurianual 2024-2027**

Diego Matheus Oliveira de Menezes, Felipe Portela Bezerra, Matheus Baccarin

**Colaboração multissetorial para desenvolvimento e manutenção de soluções tecnológicas de participação: o caso do Brasil Participativo**

Carla Silva Rocha Aguiar, Isaque Alves, Leonardo Gomes, Bruna Pinos, Laila Bellix, Henrique Parra

**Do insulamento burocrático à interação com a sociedade: o Itamaraty na Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (2014)**

Diogo Ives

**As transformações na rede de atores do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) a partir do Decreto nº 9.759/2019**

Priscila de Oliveira Rodrigues, Dorian Daroit, Fernanda Natasha Bravo Cruz

**A implementação do sistema de participação social no Ministério da Cultura: desafios e oportunidades**

Osiris Vargas Pellanda, Juliana Bezerra de Souza

**Editores:**

Clóvis Souza (IFG/SG-PR), Rafael Viana (Enap) e Rebecca Abers (UnB).



Brasília - 2024



#### Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Presidenta: Betânia Lemos

Diretora-Executiva: Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos: Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Desenvolvimento Profissional: Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Educação Executiva: Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Gestão Interna: Lincoln Moreira Junior

Diretora de Inovação: Camila Medeiros

**Conselho Editorial:** Antônio Sérgio Araújo Fernandes (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Andre Luiz Marengo dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Armin Mathis (Universidade Federal do Pará UFPA); Barry Ames (University of Pittsburgh - Estados Unidos); Carla Bronzo Ladeira (Fundação João Pinheiro - FJP); Celina Souza (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Claudia Avellaneda (Indiana University - Estados Unidos); Fernando Luiz Abrucio (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Francisco Longo (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas - Espanha); Frank Fisher (Rutgers University - Estados Unidos); Guy Peters (University of Pittsburgh - Estados Unidos); James L. Perry (Indiana University Bloomington - Estados Unidos); José Antônio Puppim de Oliveira (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP / United Nations University - Estados Unidos); José Carlos Vaz (Universidade de São Paulo - USP); Marcelo Fabián Repetto (Universidad de Buenos Aires - Argentina); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Marcus André Melo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Maria Paula Dallari Bucci (Universidade de São Paulo - USP); Maria Rita Loureiro (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Mariana Llanos (German Institute of Global and Area Studies - Alemanha); Michael Barzelay (London School of Economics - Reino Unido); Nuria Cunill Grau (Universidad De Los Lagos - Chile); Paulo Carlos Du Pin Calmon (Universidade de Brasília - UnB); Tânia Bacelar de Araújo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE).

**Corpo Editorial Científico:** Ciro Campos Christo Fernandes (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Frederico Lustosa da Costa (Universidade Federal Fluminense - UFF); Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getúlio Vargas - FGV); Luciana Leite Lima (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Márcia Miranda Soares (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG); Mariana Batista da Silva (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Claudio Djissey Shikida (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Natália Massaco Koga (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Pedro Lucas de Moura Palotti (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Ricardo Corrêa Gomes (Fundação Getúlio Vargas - FGV); Thiago Dias (Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN).

#### Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

#### Expediente

**Editor-chefe:** Alexandre de Ávila Gomide. **Editores-adjuntos:** Rafael Rocha Viana, Mila Lopes Mesquita e Carolina da Cunha Rocha. **Revisão ortográfica de português:** Adriana Vieira Braga, Renata F. Mourão e Roberto Araújo. **Editoração eletrônica:** Patrícia Menezes de Azevedo.

ISSN:0034-9240. ISSN: 2357-8017

---

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

Editada pelo Dasp em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975-1980 e 1990-1993.

ISSN: 0034-9240

e-ISSN: 2357-8017

1. Administração Pública - Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDU: 35 (051)

---

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/Enap

Enap, 2024

Os números da Revista do Serviço Público (RSP) anteriores estão disponíveis na íntegra em: [revista.enap.gov.br](http://revista.enap.gov.br)

**ENAP**

Fundação Escola Nacional de Administração Pública  
SAIS – Área 2-A | CEP: 70610-900 | Brasília, DF  
Telefones: +55 (61) 2020 3072/3186  
[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)  
[publicacoes@enap.gov.br](mailto:publicacoes@enap.gov.br)

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP. A RSP adota a licença Creative Commons (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC).

# SUMÁRIO/CONTENTS

Editorial	6
¿Qué se espera que los ciudadanos controlen en una democracia? O que se espera que os cidadãos controlem em uma democracia? <i>What are citizens expected to control in a democracy?</i> <i>Adrian Gurza Lavalle, Ernesto Isunza Vera</i>	10
Entre o passado e o futuro: a disputa em torno da participação Entre el pasado y el futuro: la disputa por la participación <i>Between the past and the future: the dispute over participation</i> <i>Leonardo Avritzer, Priscila Zanandrez</i>	35
Entre dinâmicas digitais e presenciais: os desafios da participação social na formulação do Plano Plurianual 2024-2027 Entre la dinámica digital y la presencial: Los desafíos de la participación social en la formulación del Plan Plurianual 2024-2027 <i>Between digital and face-to-face dynamics: The challenges of social participation in formulating the 2024-2027 Multiannual Plan</i> <i>Diego Matheus Oliveira de Menezes, Felipe Portela Bezerra, Matheus Baccarin</i>	59
Colaboração multissetorial para desenvolvimento e manutenção de soluções tecnológicas de participação: o caso do Brasil Participativo Colaboración multisectorial para el desarrollo y mantenimiento de soluciones tecnológicas de participación: el caso del Brasil Participativo <i>Multisectoral collaboration for the development and maintenance of participatory technology solutions: the case of Brasil Participativo</i> <i>Carla Silva Rocha Aguiar, Isaque Alves, Leonardo Gomes, Bruna Pinos, Laila Bellig, Henrique Parra</i>	89
Do insulamento burocrático à interação com a sociedade: o Itamaraty na Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (2014) Del aislamiento burocrático a la interacción con la sociedad: Itamaraty en la Conferencia Nacional sobre Migraciones y Refugio (2014) <i>From bureaucratic insulation to interaction with society: Itamaraty at the National Conference on Migration and Refuge (2014)</i> <i>Diogo Ives</i>	108

**As transformações na rede de atores do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) a partir do Decreto nº 9.759/2019** 128

Las transformaciones en la red de actores del Programa Nacional de Alimentación Escolar – PNAE a partir del Decreto N° 9.759/2019

*The transformations in the actor network of the National School Feeding Program – PNAE since Decree No. 9.759/2019*

*Priscila de Oliveira Rodrigues, Doriana Daroit, Fernanda Natasha Bravo Cruz*

**A implementação do sistema de participação social no Ministério da Cultura: desafios e oportunidades** 150

La implementación del sistema de participación social en el Ministerio de Cultura: desafíos y oportunidades

*Implementing the social participation system in the Ministry of Culture: challenges and opportunities*

*Osiris Vargas Pellanda, Juliana Bezerra de Souza*

## EDITORIAL

A participação social no Brasil está em um ponto de inflexão, onde o aprendizado do passado pode orientar a construção do futuro nas escolhas do presente. Após décadas de tentativas para institucionalizar práticas participativas na gestão de políticas públicas, o país enfrentou impulsos para desinstitucionalização de tais práticas, em particular, pelo desmonte de arranjos institucionais, que foi acompanhado de resistências nos campos burocrático e social. Esse cenário instável exige uma análise crítica e prospectiva para entender como a participação social pode evoluir e se fortalecer no cotidiano.

A história recente do Brasil revela uma dissonância entre a aparência de participação democrática e a real capacidade de influência dessas instâncias participativas sobre as decisões políticas, especialmente em áreas pouco permeáveis à sociedade. Essa desconexão tem gerado indiferença, desencanto e frustração entre participantes, minando a confiança nas instituições democráticas e enfraquecendo o engajamento cívico. A percepção de que a participação social não resulta em mudanças concretas é um obstáculo significativo para a revitalização de processos participativos na gestão pública.

O atual Governo Federal sinaliza esforços para a reconstrução da arquitetura de participação em novo desenho, com a recomposição de conselhos, a ênfase na interação digital, a promoção da educação popular e a implementação de Assessorias de Participação Social e Diversidade em gabinetes ministeriais. Essas iniciativas representam uma oportunidade para revitalizar desenhos institucionais de participação social, integrando práticas inovadoras e tecnologias emergentes para ampliar o alcance e a eficácia das práticas.

As iniciativas de Governo Aberto oferecem um caminho para aumentar a transparência, a *accountability* e a inclusão social. A disponibilização de dados públicos de forma acessível e a promoção da consulta e deliberação em plataformas digitais podem transformar a relação entre Estado e sociedade, fortalecendo a ação cidadã e a governança democrática. No entanto, é essencial enfrentar desafios como a desigualdade de acesso às tecnologias digitais e a necessidade de capacitação contínua, para garantir que essas iniciativas alcancem seu pleno potencial.

O desafio agora é mostrar a relevância das instituições participativas para além da reafirmação de um projeto político específico, demonstrando sua capacidade de melhorar a qualidade dos serviços públicos e incorporar sugestões da população. Por isso, os mecanismos de participação na gestão precisam ser abertos e inclusivos, permitindo a participação de indivíduos e coletivos não necessariamente especializados, mas diretamente afetados pelas políticas.

O desafio que o presente e o futuro impõem ao governo é criar estratégias verossímeis para conversar com quem pensa diferente. Escutar para compreender as necessidades pode desarmar embates exacerbados e ampliar o envolvimento da sociedade na gestão pública. É necessário prestar atenção às maneiras em que a sociedade está se organizando e buscar formas de comunicação Estado-sociedade que compreendam essas novas dinâmicas de sociabilidade – por exemplo, na internet ou nos coletivos, ou nas comunidades religiosas periféricas. Do ponto de vista das dinâmicas estatais, envolver os servidores públicos em processos participativos, sensibilizando-os para a incorporação da participação na sua atuação cotidiana é uma das estratégias a fim de garantir que a participação social seja um valor de Estado e não apenas de governo. A integração consistente de instituições participativas e o envolvimento de indivíduos desassociados e associados em novos formatos de organização social e política são fundamentais para traçar um novo itinerário de participação democrática. O aprendizado do passado deve guiar essas estratégias, permitindo que a participação social se torne uma realidade efetiva na construção de um futuro mais democrático.

A fim de contribuir para essa reflexão, esta edição especial da Revista do Serviço Público (RSP), ***Participação Social: Lições do Passado para Pensar o Futuro***, oferece, para a comunidade científica, de praticantes e para sociedade, análises teórico-empíricas muito ricas, com vistas a repensar práticas anteriores e construir novas estratégias de promoção da participação aderentes aos desafios do contexto atual brasileiro.

O primeiro artigo desta edição, ***¿Qué se espera que los ciudadanos controlen en una democracia?***, de Adrian Gurza Lavalle e Ernesto Isunza Vera, aborda quatro argumentos gerais sobre o que os cidadãos devem controlar em uma democracia, analisando a relação entre democracia, representação, participação e controle. Esses argumentos incluem controle como veredicto popular, conexão substantiva entre representantes e representados, soberania popular efetiva e processos decisórios inclusivos. O estudo destaca a importância do controle sobre as funções do Estado e propõe a participação como forma de controle social, especialmente relevante no contexto latino-americano e brasileiro.

O segundo artigo, ***Entre o passado e o futuro: a disputa em torno da participação***, de Leonardo Avritzer e Priscila Zanandrez, aborda as oscilações democráticas no Brasil que impactaram a participação social. O estudo analisa três momentos: a democratização pós-Constituição de 1988, o período de desinstitucionalização iniciado com o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016 e a reorganização da participação social pelo presidente Lula em 2023. A partir de estudos de casos, o artigo ancora-se na análise da relação entre *politics* e *policy*, indicando uma dinâmica complexa de expansão, retração e reorganização da participação social, que se reflete nas mudanças no cenário político brasileiro.

O terceiro artigo, ***Entre dinâmicas digitais e presenciais: os desafios da participação social na formulação do Plano Plurianual 2024-2027***, de Diego Menezes, Felipe Bezerra e

Matheus Baccarin, aborda a participação social no Plano Plurianual 2024-2027, destacando a contribuição da sociedade civil por meio da Plataforma Brasil Participativo, de 27 plenárias estaduais e do Fórum Interconselhos. A pesquisa, baseada em análise documental e observação participante, revela ampla participação e diversidade temática, apesar de desafios como a mobilização setorial e limitações na participação digital.

O quarto artigo, **Colaboração multissetorial para desenvolvimento e manutenção de soluções tecnológicas de participação: o caso do Brasil Participativo**, de Carla Aguiar, Isaque Alves, Leonardo Gomes, Bruna Pinos, Laila Bellix e Henrique Parra, explora os desafios na formulação de políticas de participação digital, analisando a colaboração multissetorial no desenvolvimento de ferramentas digitais. Focado na Plataforma Brasil Participativo, o estudo observacional destaca a participação ativa dos autores na construção da plataforma, que engajou mais de 1,4 milhão de pessoas e gerou 8.254 propostas em 2 meses. A análise mapeia o arranjo multissetorial em quatro facetas: governança, tecnologia, comunidade e recursos, propondo um modelo reproduzível para outros projetos digitais do governo.

O quinto artigo, **Do insulamento burocrático à interação com a sociedade: o Itamaraty na Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (2014)**, de Diogo Ives, aborda a abertura do Ministério de Relações Exteriores do Brasil (Itamaraty) à interação social pós-redemocratização, analisando seu envolvimento na I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar), de 2014. O artigo destaca a sintonia entre as demandas sociais da conferência e o conteúdo da Lei de Migração, aprovada em 2017, concluindo que o envolvimento do Itamaraty na Comigrar exemplifica a democratização da sua relação com a sociedade, embora tais interações precisem ser melhor institucionalizadas, para evitar que sejam episódicas.

E, por fim, o último artigo, **A implementação do sistema de participação social no Ministério da Cultura: desafios e oportunidades**, de Osiris Pellanda e Juliana Souza, aborda os desafios e oportunidades para a implementação do Sistema de Participação Social instituído pelo Decreto nº 11.407/2023 no Ministério da Cultura. O estudo exploratório, com análise documental e entrevista, diagnostica os repertórios de interação entre sociedade e Estado no Ministério, avaliando como o desenho institucional promove governança democrática. O estudo conclui que o Sistema tem potencial para inovar, ao mobilizar a participação social e estruturar capacidades técnicas e administrativas.

Esperamos que esta edição especial estimule uma rica reflexão e diálogos sobre os desafios da reconstrução da participação social no Estado brasileiro, contribuindo para o desenvolvimento de novas práticas e processos participativos na administração pública brasileira.

Agradecemos a todos os autores e pareceristas que contribuíram com o seu trabalho para que tivéssemos esta edição publicada. Acreditamos que esta edição especial, a primeira da nova equipe editorial da RSP, contribui para o redirecionamento da RSP com vistas à promoção dos

debates prementes da sociedade brasileira, reforçando o papel da revista enquanto um lócus de reflexão e debate.

Desejamos a todos e a todas uma excelente leitura!

**Rafael Viana (Enap)**

Editor-Adjunto da RSP

**Clóvis Henrique Leite de Souza (IFG/SG-PR)**

Editor-temático desta edição especial da RSP

**Rebecca Neaera Abers (Ipol-UnB)**

Editor-temático desta edição especial da RSP



## ¿Qué se espera que los ciudadanos controlen en una democracia?<sup>1</sup>

Adrian Gurza Lavalle<sup>1</sup>

Ernesto Isunza Vera<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universidade de São Paulo (USP), São Paulo – SP, Brasil

<sup>2</sup>Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Ciudad de México, México

El artículo examina cuatro argumentos generales con amplia circulación e influencia y que ofrecen respuestas típicas a la pregunta ¿Qué se espera que los ciudadanos controlen en una democracia? Las respuestas dependen de cómo se entiende la relación entre democracia, representación, participación y control. Esos elementos encuentran formulación cristalizada en los cuatro argumentos que constituyen un *continuum* de posibilidades: el control como veredicto del pueblo, el control como conexión substantiva entre representantes y representados, el control como soberanía popular efectiva y el control como la realización de procesos decisorios inclusivos. El desarrollo del último argumento ha sido estimulado por procesos de innovación democrática en relación con los cuales América Latina, y especialmente Brasil, han sido referencia en el debate internacional. Sustentamos la importancia del control sobre las funciones del Estado (las políticas y no sólo la política) y desarrollamos una respuesta centrada en la participación como control social, examinando los límites, supuestos y ventajas de los argumentos generales.

**Palabras clave:** control social; democracia; Estado; representación; participación.

<sup>1\*</sup> Os autores agradecem o financiamento do CEM, processo nº 2013/07616-7, e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), bem como do INCT Participa, processo nº 406630/2022-4, e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). As opiniões, hipóteses, conclusões e recomendações aqui expressas são, porém, de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a visão da Fapesp, nem do CNPq.



## O que se espera que os cidadãos controlem em uma democracia?

O artigo examina quatro argumentos gerais com ampla circulação e influência que oferecem respostas típicas à pergunta: O que se espera que os cidadãos controlem em uma democracia? As respostas dependem de como se entende a relação entre democracia, representação, participação e controle. Esses elementos encontram formulação cristalizada nos quatro argumentos que constituem um *continuum* de possibilidades: o controle como veredicto do povo, o controle como conexão substantiva entre representantes e representados, o controle como soberania popular efetiva e o controle como a realização de processos decisórios inclusivos. O desenvolvimento do último argumento foi estimulado por processos de inovação democrática em relação aos quais a América Latina, e especialmente o Brasil, têm sido referência no debate internacional. Sustentamos a importância do controle sobre as funções do Estado (as políticas e não apenas a política), e desenvolvemos uma resposta centrada na participação como controle social, examinando os limites, pressupostos e vantagens dos argumentos gerais.

**Palavras-chave:** controle social; democracia, Estado; representação; participação.

## What are citizens expected to control in a democracy?

The article examines four widely circulated and influential general arguments that offer typical answers to the question: What are citizens expected to control in a democracy? The answers depend on how the relationship between democracy, representation, participation, and control is understood. These elements are crystallized in four arguments that constitute a *continuum* of possibilities: control as the people's verdict, control as a substantive connection between representatives and the represented, control as effective popular sovereignty, and control as the realization of inclusive decision-making processes. The development of the last argument has been stimulated by democratic innovation processes, in relation to which Latin America, and especially Brazil, have been a reference in the international debate. We argue for the importance of control over the functions of the State (policies and not just politics), and we develop a response centered on participation as social control, examining the limits, assumptions, and advantages of the general arguments.

**Keywords:** social control; democracy; state, representation; participation.

## 1. INTRODUCCIÓN

Situar el control social de la ciudadanía sobre el Estado y sus funciones administrativas es una preocupación relativamente reciente en la historia de la democracia y deriva de una indagación de extraordinaria importancia histórica, actualmente reactivada por las amenazas de retroceso democrático en el mundo: ¿cómo mantener democrático un poder que es, por sus orígenes, democráticamente constituido? La evolución de las respuestas a esa pregunta situó en el control ejercido por la ciudadanía una parte importante de la respuesta. Tal evolución corre paralela a la transformación y expansión de las funciones ejercidas por la estructura político-administrativa que llamamos Estado, en una reformulación continua y cada vez más distante de lo que en sus orígenes fue la cuestión de la soberanía popular. Hoy la pregunta suena razonable y su significado parece obvio, en buena medida por la multiplicación de gobiernos de extrema derecha y de casos de retroceso democrático. En su origen moderno, la pregunta fue profundamente desconcertante y demandó imaginación política para encontrar respuestas que causaron controversias y debates acalorados. Las revoluciones modernas proclamaron

el principio de igualdad entre las personas y el derecho a la autodeterminación política del pueblo, consagrados en la ciudadanía política y la soberanía popular. Las repúblicas surgidas de las revoluciones basadas en esos valores serían, por definición, intrínsecamente opuestas e irreconciliables con formas tiránicas y despóticas del poder político. Sin embargo, los años del Terror que siguieron a la Revolución Francesa hicieron patente que la soberanía popular podía ejercerse despóticamente. Y la constitución de gobiernos electos por el voto de los ciudadanos en Estados Unidos suscitó temores ante la posibilidad de que una mayoría pudiera imponerse de forma tiránica a las minorías. El hecho de que una “tiranía de la mayoría” o un “ejercicio despótico de la soberanía popular” parecieran oxímoron, resalta la novedad del problema y cuánta imaginación política fue necesaria para formularlo adecuadamente.

El constitucionalismo, los contrapesos y la representación fueron las respuestas político-institucionales a los problemas del control y de los límites al poder, ensayadas desde perspectivas originarias de lo que hoy concebimos como democracias. La Constitución era el instrumento político que permitía limitar el poder garantizando los derechos fundamentales de los ciudadanos ante los posibles excesos del primero; también permitía someter ese poder tanto a la moderación institucional mediante la división de poderes, como al control de los ciudadanos mediante elecciones. En dos palabras: constitucionalismo (división de poderes y derechos fundamentales) y gobierno representativo (elecciones con sufragio “universal”). A su vez, la comprensión perspicaz de que el poder democráticamente constituido, legítimo o bien intencionado en sus orígenes, tiende a corromperse y hacerse tiránico sin la presencia de controles, y de que la única fuerza capaz de controlar un poder es otro poder, llevó a una de las comprensiones más claras del papel del control institucional en el pensamiento político moderno: los “frenos y contrapesos”, consignados en su elaboración clásica en los *Federalist Papers* (Hamilton, 1987). La división de poderes no sólo era imperativa para una república, sino que debía cultivarse con método y precisión mediante la introducción meticulosa de frenos y contrapesos institucionales.

La evolución de experiencias liberales y republicanas acabó por desarrollar, entonces, un arreglo institucional llamado gobierno representativo, con capacidades y legitimidad propias y una lógica interna de equilibrio (Manin, 1998) y, después, nuevas formas de control ciudadano. El ideal de un poder controlado democráticamente fue adquiriendo ampliaciones: las más radicales a través del sufragio universal y de la representación proporcional, pero tímida y puntualmente también pasó a abarcar nuevos ejercicios de organización y expresión de la voluntad popular mediante la adopción de mecanismos de democracia directa como referendos, plebiscitos e iniciativa popular de leyes y más recientemente las revocaciones de mandato. A ello se aúna la evolución de los controles internos del Estado, como la progresiva sofisticación de las instituciones enfocadas a la supervisión de otros órganos públicos (auditorías y contralorías, ombudsman y comisiones *ad hoc*) y al desarrollo de la autonomía de poderes estatales bajo el

principio de fortalecer dichas capacidades de control y balance intra-estatal (Rosanvallon, 2007). A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, el cambio en la institucionalización del control democrático no vino de un proceso que pusiera en juego esas herramientas: la voluntad del *demos*, expresada por el voto (para elegir representantes o decidir puntualmente sobre mandato, normas o políticas) y los contrapesos intra-estatales, aunque sin duda hubo una ampliación de los mecanismos de democracia directa en las democracias del hemisferio norte (Cain et al., 2003). La novedad se ubicó en el desarrollo de diversos canales de participación orientados a la expresión de las preferencias de la población en la definición, gestión y supervisión de la administración pública.

América Latina fue una región especialmente pródiga en la multiplicación de esos canales. Estas innovaciones democráticas participativas que ampliaron el control social del Estado, ganaron impulso en la región durante el giro hacia la izquierda, mismo que reorientó las prioridades políticas de los gobiernos nacionales a lo largo de los años 1990 y 2000. Con temporalidades distintas en cada país, la ampliación de la política propiciada por las transiciones a la democracia y los efectos de las reformas de ajuste estructural implementadas durante el auge del neoliberalismo en la región, se conjugaron definiendo una coyuntura de reorientación política regional. Como parte de esa reorientación, los nuevos gobiernos ampliaron los canales de participación con formatos institucionales, finalidades y efectividad diversos, pero unidos por un rasgo común: el control social del Estado. También hubo reformas legales para ampliar, asegurar y fortalecer los mecanismos clásicos de la democracia directa plebiscito, referéndum e iniciativa popular (Rauschenbach, 2016), e inclusive se innovó con la adopción, en algunos países, de la revocatoria de mandato (Welp y Serdült, 2014). Sin embargo, lo que atrajo la atención internacional hacia experiencias como el presupuesto participativo en Brasil (Baiocchi, 2005; Wampler, 2022; Abers, 2000; Goldfrank, 2006), las veedurías en Colombia (Cepeda Villarreal, 2022), los consejos comunales en Venezuela (Torrealba Méndez, 2019) o el Instituto Federal Electoral en México (Aziz Nassif y Isunza Vera, 2007), el control social como cuarto poder en Bolivia (Zuazo, 2017), para mencionar tan sólo algunos casos bastante diversos y hasta controvertidos, fue la posibilidad de la incidencia y la fiscalización de la sociedad civil y de la ciudadanía sobre funciones ejercidas por la administración pública y por los órganos del Estado.

Pensando en los desafíos del presente, la erosión interna de la democracia y las políticas de desmantelamiento de instituciones republicanas asociadas al ascenso de la extrema derecha en el mundo hace especialmente oportuno identificar los elementos más constantes o estructurales, presentes en las respuestas clásicas que situaron el control en el centro del gobierno representativo, separándolos de elementos nuevos o coyunturales, eventualmente presentes en los procesos de retroceso democrático y de los gobiernos de extrema derecha. Las crisis reponen de diferentes modos la sensación de distanciamiento entre el funcionamiento de las instituciones de la democracia y las necesidades, valores y aspiraciones de diferentes grupos sociales (Rosanvallon,

2007). En otras palabras, las crisis fomentan la creencia de que el vínculo democrático, constituido por la votación que elige representantes, no se actualiza durante el mandato y que, por ello, la voluntad de los electores no concuerda con lo que se hace en su nombre, ni es capaz de controlar a los representantes y sus acciones (Urbinati, 2006; Young, 2010). En ese sentido, hacerle frente a la crisis equivaldría al restablecimiento del vínculo democrático, identificando las posibilidades del control social.

Por lo anterior, la pregunta que se impone es *¿qué se espera que los ciudadanos controlen en una democracia?* En la indagación permanece implícito que ese papel es central para que la democracia sea digna de ese nombre y para que gobiernos electos bajo ese régimen mantengan el tipo de legitimidad característica del mismo. Las múltiples respuestas dependen de cómo se entiende la relación entre democracia, representación, participación y control. Y esa comprensión define el papel que se reserva al control sobre el Estado, sus burocracias y funciones. En este artículo examinamos cuatro argumentos generales que, por los motivos explicados en la siguiente sección, iluminan formas típicas de ofrecer salidas a ese cuestionamiento. En él defendemos la importancia del control sobre las funciones del Estado (las políticas y no sólo la política) y desarrollamos una respuesta centrada en la participación como control social, examinando los límites, supuestos y ventajas de los argumentos generales.

## 2. EL CONTROL DEMOCRÁTICO CIUDADANO: ¿CÓMO Y DE QUÉ?

A continuación, se examinan cuatro argumentos generales con amplia circulación e influencia que ofrecen las orientaciones básicas de respuestas típicas. Identificamos argumentos como un recurso analítico para reducir la diversidad de respuestas específicas posibles a sus orientaciones básicas, permitiendo extraer consecuencias de esas orientaciones, es decir, de la forma como entienden y combinan democracia, representación, participación y control. Los argumentos no agotan todas las posibilidades y seguramente determinados autores y sus proposiciones pueden no corresponder a uno de los cuatro argumentos. Aun así, estimamos que estos últimos permiten iluminar las orientaciones básicas de los conjuntos de respuestas más recurrentes y/o relevantes.

Los argumentos constituyen un *continuum* de posibilidades que serán examinadas en seguida. i) El control como veredicto del pueblo, que descansa en una comprensión institucional realista [centrada en el juego de intereses] del papel de las elecciones y de las posibilidades de producir sintonía entre los intereses del electorado y los representantes gracias a la *accountability* electoral. ii) El control como una comprensión más exigente de la representación política, es decir, conexión substantiva y permanente (mediada por discursos) entre representantes y representados, centrado en una comprensión de lo que debería ser (normativa) la representación y la democracia. iii) El control como soberanía popular efectiva, amparado por una comprensión exigente de la participación y de la democracia como realización

de la primera, o sea, orientado por lo que debería ser (normativa) una genuina participación en las democracias. iv) El control como la realización de procesos decisorios inclusivos más allá del gobierno representativo, basado en una propuesta de inclusión no participativa y de representación no electoral. Así, el *continuum* comienza con el papel del control social en las comprensiones institucionales del gobierno representativo, pasa por comprensiones normativas de las posibilidades democráticas de la representación mediante las instituciones tradicionales de esa forma de gobierno, rebaza esas fronteras institucionales para centrar la respuesta en una participación efectiva y concluye con innovaciones conceptuales e institucionales que abandona las respuestas basadas en la representación electoral o en la participación directa de la ciudadanía. Las innovaciones democráticas implantadas en América Latina, de las cuales Brasil es un caso emblemático, encuentran expresión analítica más potente en este último argumento. Sin embargo, el argumento más influyente es el primero y, por ello, en alguna medida, merece mayor atención junto con el último.

## 2.1 El control como veredicto del pueblo

En relación con el control como veredicto del pueblo, el voto popular ha sido entendido como el dispositivo central de la democracia, pues garantiza la legitimidad de las decisiones que en ella se toman porque son respaldadas por la mayoría. Sin embargo, el voto fue inicialmente adoptado como una pieza clave del gobierno representativo, y este y la democracia sólo fueron entendidos como sinónimos con la masificación del voto a lo largo del siglo XX. El voto es uno de los cuatro principios del gobierno representativo,<sup>2</sup> que se sustenta en la capacidad de elegir representantes entendidos como aquellos que hablan en nombre de los representados y actúan en su mejor interés (Pitkin, 1985). Los representados cuentan con su voto como herramienta de control o rendición de cuentas: el electorado elabora un veredicto informado por un juicio retrospectivo sobre las acciones de los representantes y tomando en consideración las cuentas que estos le rinden; el dispositivo de control se complementa con el juicio prospectivo de los representantes por el cual ajustan sus acciones previendo que sus electores los evalúen positivamente en la próxima cita con las urnas. El objeto del “veredicto del pueblo” se conforma con el ajuste entre voluntad popular, mandato y acciones de gobierno: las cuentas entregadas en forma de narrativa y justificación sientan las bases del premio o del castigo de las urnas (Manin, 1998).<sup>3</sup> De forma general, este principio del

---

<sup>2</sup>“1) Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares. 2) La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado. 3) Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan. 4) Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate” (Manin, 1998, p. 17).

<sup>3</sup>No obstante, el “veredicto del pueblo” necesita la existencia de condiciones institucionales para que los votantes puedan formarse el mencionado juicio retrospectivo y para que sea realidad la efectividad de dicho juicio. Según Bernard Manin, estas condiciones institucionales mínimas son tres: (1) los votantes deben ser capaces de asignar claramente responsabilidades, (2) los votantes deben ser capaces de sacar del poder a aquellos que consideren responsables de hacer políticas que ellos rechazan y (3) debe existir un acceso equitativo (de gobernantes y opositores) a recursos para hacer realidad la posibilidad de escoger si los representantes son o no reelectos (Manin, 1998, p. 222–223).

gobierno representativo constituye el sustento de una *accountability* que es denominada “electoral” y considerada como el principal mecanismo de sintonización entre representante y representados; mecanismo, no obstante, con conocidas limitaciones como mecanismo efectivo de control democrático (Przeworski et al., 1999; Powell, 2000).

En el plano estructural, es decir, independientemente de los factores que determinan los retrocesos democráticos que animan los diagnósticos de la crisis de la democracia en el presente, existen limitaciones inherentes al control de la política y, en mayor medida, de las políticas en el gobierno representativo. Es debatible si los sistemas parlamentaristas y presidencialistas son igualmente afectados a la *accountability* electoral (Shugart y Carey, 1992) y si los arreglos institucionales del presidencialismo y del sistema político en Brasil propician o no tal control (Nicolau, 2002; Taylor y Buranelli, 2007). No obstante, en términos más generales, los mecanismos que hacen funcionar la *accountability* electoral son conocidos y definen los alcances y límites del control electoral de los ciudadanos sobre los políticos y sus decisiones: asumiendo que la primera preferencia de los políticos es reelegirse y sabiendo que serán evaluados en las elecciones, ellos deciden políticas anticipando los efectos de tales políticas en el veredicto electoral de los ciudadanos; estos, a su vez, examinan retrospectivamente la elección de los incumbentes y les renuevan el mandato o “los echan a la calle”, optando por las promesas de campaña de la oposición (Przeworski et al., 1999). Así entendido, el funcionamiento de la *accountability* electoral depende de demasiados supuestos: por ejemplo, en relación con el electorado, sobre la memoria, nitidez de los efectos de las políticas, existencia de información fidedigna y preferencias ideológicas razonables. Aun asumiendo que esos y otros supuestos fueran cumplidos, la *accountability* electoral concede —en el mejor de los casos— un control muy débil sobre los políticos y es informativamente pobre para orientar las decisiones de los últimos debido a la naturaleza binaria del voto. Esta limitación es estructural o constante y no está en el origen de la actual crisis de la democracia. En sus momentos de mayor legitimidad y apoyo popular, los gobiernos democráticos pueden ser más responsivos a las demandas de la ciudadanía o más representativos en sus acciones, pero no son institucionalmente más responsables (*accountables*) o sujetos a responsabilización.

Como los políticos electos deciden las políticas, el modelo de *accountability* electoral supone que el electorado ejerce algún control sobre ellas. En realidad, en este caso el control es aún más tenue, pues los políticos tienen un control limitado sobre las políticas. Dahl (1982) se refirió a esto como el desafío del control final de la agenda, una de las fragilidades de la democracia. Los políticos pueden no tener condiciones de adoptar las políticas prometidas, suponiendo que así lo quieran, por motivos ajenos a su voluntad, como la presión de acreedores internacionales ante políticas que aumentan el déficit público o la presencia de poderes fácticos como el crimen organizado. Pero no es necesario recurrir a factores externos o extremos: hace años que los avances de la literatura de políticas públicas han demostrado que los procesos de implementación distan de

ser una simple aplicación de diseños desarrollados o adoptados en las esferas de decisión (Bichir, 2020). Brasil no es la excepción: políticas promovidas y diseñadas en el ámbito federal, mediante la articulación necesaria entre el poder ejecutivo y el legislativo, pueden variar considerablemente por la intervención de otros poderes como los estados y municipios, y los arreglos institucionales y de gobernanza que en ellos operan según el sector (Palotti et al., 2023; Bichir et al., 2021; Gurza Lavalle et al., 2019). En realidad, la implementación de políticas es un proceso continuo de redefinición y ajuste en función de los valores, la noción de políticas y los conflictos que portan las burocracias que las implementan (Dente y Subirats, 2014).

Esto plantea la importancia del control democrático del Estado y sus burocracias. En las democracias, especialmente en aquellas que han desarrollado capacidades estatales, los gobernantes y legisladores son elegidos, pero los actores no electos del Estado son quienes mayoritariamente se ocupan de aplicar las leyes, implementar las decisiones y decidir cotidianamente lo que efectivamente hace el poder público. Las capacidades estatales, entendidas normalmente como “[...] el poder de producción de políticas públicas por las burocracias del Estado [...]” (Gomide et al., 2017), hacen posible la implantación de políticas y no pueden ser creadas instantáneamente, por voluntad de los legisladores o del poder ejecutivo federal. Las capacidades estatales son lenta e incrementalmente desarrolladas en trayectorias institucionales (Skocpol y Finegold, 1982) e incluyen dimensiones diversas de índoles fiscal, legal, coercitiva, administrativa (Cingolani, 2013). Las burocracias asociadas a la consolidación de esas capacidades sostienen comprensiones propias de su misión y de los objetivos generales de la política, así como de los mejores medios para alcanzarlos. Aún más, las capacidades estatales exceden el ámbito técnico administrativo que abarca las dimensiones recién citadas y comprende el ámbito político-relacional (Gomide et al., 2017; Pires y Gomide, 2016; Pires, 2019). Las innovaciones democráticas en América Latina han sido un caso notable no sólo de ampliación del control social, sino también de experiencias en las que ese control es ejercido como parte del desarrollo de capacidades estatales, involucrando actores no estatales en la producción de políticas (Gurza Lavalle et al., 2018). Tal es el caso del control civil de los procesos electorales en México, que desarrolló la arquitectura regulatoria e institucional y permitió superar la gestión estatal al servicio del dominio del Partido Revolucionario Institucional (Isunza Vera, 2006); del Consejo Nacional de Medio Ambiente brasileño, que congregó el conocimiento especializado de burocracias, actores civiles y de mercado, al modo de un parlamento ambiental, y fue durante años responsable por la producción de la regulación ambiental; de programas como el de monitoreo comunitario del cultivo de la hoja de coca, impulsado por el gobierno de Evo Morales en Bolivia (Farthing y Ledebur, 2015; Vélez y Ramos, 2022), que permitieron dar una respuesta pluricultural a demandas de seguridad y combate al tráfico de estupefacientes. Ello, para citar tan sólo ejemplos en el plano federal, pero los casos de cogestión, especialmente en los micro-

territorios en que se provee atención a públicos específicos en el área de salud y de asistencia son muy numerosos.

Así, el control democrático del Estado y de sus burocracias emerge como un desafío, más allá de los mecanismos de *accountability* electoral y de los mecanismos internos de control burocrático, propiamente dichos. Aunque excede los propósitos de este artículo, es pertinente mencionar que el control democrático de las funciones cotidianas del Estado no puede llevarse a cabo sin tomar en cuenta las relaciones entre los actores aludidos, sin definir de modo preciso el objeto de control y sin clarificar los mecanismos para llevar a cabo adecuadamente las acciones de control.<sup>4</sup> En esta complejidad, como lo definió con claridad Judith Gruber hace más de treinta años, un asunto estratégico para definir acciones de control democrático de las burocracias es la desigualdad estructural existente entre controladores y controlados; y esto es porque los burócratas cuentan, frente a potenciales controladores, con tres recursos. Primero, tienen la responsabilidad de tomar decisiones cotidianas en su institución pública; segundo, cuentan con información sobre los asuntos de dicha institución; y, tercero, cuentan con conocimiento especializado para conseguir los fines de su institución de mejor manera (Gruber 1987, p. 202).

## 2.2 El control como conexión substantiva entre representantes y representados

En el plano de los cuatro argumentos generales, es posible oponer a un diagnóstico del control como veredicto del pueblo comprensiones más ambiciosas de la relación entre representación y democracia, en las que el control funciona de modo permanente y más potente de lo que postula el modelo de la *accountability* electoral. Aquí no se trata de describir cómo funciona la representación, cuya elaboración más influyente es ofrecida por el argumento de la *accountability* electoral, sino de elucidar cómo debería funcionar. Que las instituciones del gobierno representativo restringen el control de los ciudadanos sobre los gobernantes a un veredicto periódico retroactivo puede ser una apreciación históricamente correcta, pero esto no hace satisfactoria la respuesta. Hay por lo menos un buen motivo para ello: el pasado de las instituciones y los nombres ilustres que las crearon no imponen una obligación de no reformarlas a la luz de la mentalidad política del presente. Además, es posible cuestionar que la representación política haya sido pensada en términos tan estrechos por los actores políticos y pensadores que crearon sus instituciones (Urbinati, 2006). Así, es posible reivindicar comprensiones más exigentes o democráticas de las instituciones del gobierno representativo.

---

<sup>4</sup>Gruber define cinco tipos posibles de control: 1) control participativo: dirigido al proceso político de decisión; 2) control clientelar: dirigido al proceso de decisión realizado en las agencias administrativas; 3) control por interés público: para garantizar que las políticas públicas correspondan con los intereses colectivos y mecanismos de responsabilización; 4) control por rendición de cuentas: centrado en el procedimiento, códigos de ética, servicios de defensores, etc., más que en el resultado; y 5) auto control: el cual emerge en un proceso en el que los funcionarios distinguen los límites al comportamiento que tolerará la sociedad y se guían por estos límites (Gruber 1987, p. 19-24).

En este caso, se trata de argumentos normativos sobre la conexión entre representantes y representados, formuladas en sus versiones más potentes dentro del campo de la democracia deliberativa (Habermas, 2001; Urbinati, 2006; Young, 2010). La conexión es pensada en términos substantivos y relativamente permanentes, es decir, destacando el mejor interés de los representados y una comunicación continua a lo largo del tiempo entre ambos, en vez de episodios cíclicos de reconexión durante las elecciones. En su influyente defensa normativa de la democracia representativa, Urbinati sostiene que la función de la representación es politizar a la sociedad, movilizar las opiniones para darle expresión política general a los problemas que los ciudadanos padecen como experiencias particulares (Urbinati, 2000, 2006). Gracias a su función de politización continua, la representación operaría de modo circular y continuo como una reconexión permanente con los ciudadanos mediada por la producción y circulación de discursos en la esfera pública. Los actores fundamentales encargados de poner en movimiento la circularidad de la representación son los partidos políticos y los políticos profesionales como voceros radicales comprometidos con los grupos sociales que representan (Urbinati, 2000). Se trata de una defensa normativa de la democracia representativa por su capacidad de inclusión que comparte proposiciones centrales de la democracia deliberativa: la centralidad del parlamento como locus formal de deliberación; el rol de la esfera pública en la construcción informal de discursos; y la conexión entre ambos como inclusión discursiva que permite concebir la soberanía popular como un proceso distribuido en el tiempo (Habermas, 1998). Así, el control de los ciudadanos se volvería permanente y no estaría limitado a juzgar acciones pasadas, como en el modelo de la *accountability* electoral, sino que actuaría mediante la definición de los discursos que orientan la acción de políticos y partidos. De hecho, la idea de que la representación política es una alternativa privilegiada por sus atributos democráticos y no “un mal necesario” (*a second best choice*) ante opciones aparentemente más democráticas como la participación, ha sido un cambio importante en el debate contemporáneo que subyace a las defensas normativas de las instituciones del gobierno representativo (Plotke, 1997; Warren, 2005; Urbinati y Warren, 2008).

Sin embargo, ese argumento normativo supone un funcionamiento del parlamento y de los partidos que difícilmente corresponde a su funcionamiento real y deja intocado el problema del control de las burocracias. El fortalecimiento histórico de los partidos desplazó la deliberación a instancias partidarias, y las negociaciones entre partidos ocurren a puerta cerradas antes de, y paralelamente a, la deliberación en comisiones y en el pleno legislativo (Manin, 1998). Los tradicionales partidos de masas fueron progresivamente substituidos por partidos políticos con limitada capilaridad en la población, volviéndose máquinas de movilización electoral, al estilo de los *catch all parties* o, en el mejor de los casos, agentes de mediación de conflictos entre grupos (Krouwel, 2003). En el peor escenario, los partidos pasaron por un proceso llamado de “cartelización”, actuando de forma coordinada para capturar recursos públicos (Katz y Mair, 1995; Franz, 2016). De hecho, la transformación de los partidos ha sido apuntada como una de las

causas generales asociadas a los retrocesos que amenazan actualmente las democracias. En las palabras de Przeworski (2019), una de las principales autoridades en la materia, “Por razones que permanecen obscuras, [los partidos] se transformaron a lo largo del tiempo en organizaciones que funcionan intermitentemente, sólo en tiempos de elecciones. Ellos perdieron su función de integración social”. A ello se suman la irrupción de dispositivos de movilización (o paralización) de la ciudadanía en su rol de elector, basados en las redes de comunicación digital, y las campañas masivas y sistemáticas de desinformación (*fake news*). En la mejor de las hipótesis, asumiendo que los partidos aun funcionasen como se supone, el argumento enfrenta los mismos límites que la *accountabilty* electoral para permitir el control social de las burocracias.

### 2.3 El control como soberanía popular efectiva

Frente a propuestas que defienden una concepción normativa de cómo las instituciones tradicionales del gobierno representativo deberían funcionar, puede oponerse un argumento normativo de la participación ciudadana, que denuncia las limitaciones de esas instituciones para permitir un involucramiento auténtico de la ciudadanía en el control de los asuntos públicos o en cuestiones significativas para ella (Pateman, 1970; Macpherson, 1977). En las concepciones más enfáticas, el asociativismo local es la sede de la autodeterminación a la que se debe devolver la soberanía popular, y la representación es considerada antítesis de la democracia, misma que sólo puede realizarse mediante una concepción ampliada de la participación directa (Hirst, 1993; Barber, 2003). En las formulaciones más actuales de tal argumento, la participación ciudadana permite ampliar la democracia al asumir funciones de control en espacios institucionales que van más allá de la separación convencional entre legislativo, ejecutivo y judicial, explorando su potencialidad en funciones de incidencia sobre el Estado y, más específicamente, sobre las políticas públicas. Tal es el caso del papel de la participación como influencia directa e individualizada, como presión contestataria cotidiana institucionalizada en la propuesta de Pettit de soberanía popular efectiva:

El control será individualizado si las personas disfrutan de un sistema accesible de influencia popular que imponga al gobierno una dirección aceptable. El control será incondicionado si su influencia dirigida se materializa independientemente de la buena voluntad de cualquier partido: la amenaza de resistencia popular basta para asegurarlo en su sitio. Y el control será eficaz si su influencia impone esa dirección de manera tan infalible que, cuando las decisiones vayan en contra de determinados ciudadanos, estos puedan considerar que simplemente se trata de mala suerte, y no el signo de una voluntad maligna actuando en sus vidas (Pettit, 2012, p. 302).

Hay virtudes en la noción del control como soberanía popular efectiva, pero ofrece una comprensión especialmente estilizada y, en el caso de Pettit, paradójicamente restrictiva de la participación como control social y su papel en la democracia. La comprensión de Pettit es

normativa y ambiciosa, y se aleja críticamente de versiones de la democracia que reservan a la ciudadanía un papel modesto. En ello es paralela a la formulación normativa de la representación como democracia de Urbinati, pero con la diferencia de que sitúa en el centro la participación. Curiosamente, y de modo análogo a Urbinati, esa concepción crítica y particularmente enfática de control permanece en gran medida acotada a las instituciones del sistema representativo. Los elementos adicionales, como la ciudadanía contestataria, permanecen en un nivel de abstracción que no encuentra respaldo en instancias institucionales específicas más allá de esas instituciones y de las garantías constitucionales. Por ejemplo, ¿se refiere a consejos de supervisión? ¿sistemas de quejas? ¿defensores públicos? ¿juicios contenciosos administrativos? ¿autoridades garantes del derecho a la participación? La lista podría ampliarse y la elección de posibilidades institucionales conlleva implicaciones relevantes sobre lo que importa controlar y cómo es posible controlarlo (Isunza Vera y Gurza Lavalle, 2010).

La idea de participación efectiva, ya sea en modelos de democracia participativa, como el de Pateman, o de soberanía efectiva, como el de Pettit, está formulada en términos de control efectivo directo e individualizado.<sup>5</sup> Tal formulación es sin duda atractiva desde el punto de vista normativo, pero la participación directa y efectiva de la ciudadanía enfrenta límites conocidos: cuanto mayor la inclusión numérica, menor la capacidad de decidir cuestiones sustantivas que requieren deliberación; cuanto mayor control directo sobre lo que se decide, menor la importancia general de lo que puede decidirse (Dahl, 1994; Przeworski, 2010). El voto en el gobierno representativo es el caso más emblemático de inclusión universal, pero funciona mediante la selección de opciones binarias que inciden sobre la política de modo agregado como distribuciones de preferencias sociales. Dahl aborda el segundo límite como un dilema democrático: la participación valora el control directo de los individuos sobre las decisiones que afectan sus vidas; sin embargo, ese control directo sólo puede ser ejercido sobre cuestiones cercanas a los individuos, no sobre cuestiones socialmente relevantes. Para adquirir algún control sobre las segundas, los individuos tienen que ceder el espacio de la participación directa a otras posibilidades políticas (delegación, sorteo, rotación). Veremos que esas y otras posibilidades han sido teóricamente y políticamente exploradas, pero no encuentran acomodo fácil en una comprensión del control como soberanía efectiva.

## **2.4 El control como procesos decisorios inclusivos**

El cuarto argumento da un paso más allá y, desde el punto de vista del control del Estado, avanza con relación a los límites del control como veredicto del pueblo, a la reconexión substantiva permanente entre representantes y representados en las instituciones del gobierno

---

<sup>5</sup>En palabras de Pateman (1970, p. 43): “One might characterize the participatory model as one where maximum input (participation) is required and where output includes not just policies (decisions) but also the development of the social and political capacities of each individual, so that there is ‘feedback’ from output to input.”

representativo, y a la soberanía popular efectiva concebida como participación directa de los ciudadanos. En un movimiento práctico cada vez más amplio a partir de la segunda posguerra mundial, las democracias experimentaron transformaciones de la representación política. Por un lado, la elección de titulares de los poderes ejecutivo y legislativo comenzó a “compartir” el espacio de representación con actores colectivos, como sindicatos y centrales patronales en el caso de las experiencias de acuerdos neocorporatistas (Schmitter, 1985). Los acuerdos no disputaron la legitimidad del gobierno representativo, sino que complementaron la representación en la democracia de masas con la inclusión de intereses de amplios sectores de la población definidos por su posición en el mundo del trabajo. A partir de los años 1960, pero especialmente después de las transiciones en América Latina, de la caída del muro de Berlín y del proceso de unificación de Europa, viejas y nuevas democracias pasaron por un proceso de pluralización de la representación (Plotke, 1997; Gurza Lavalle et al., 2006b; Gurza Lavalle et al., 2006a; Castiglione y Warren, 2019; Fung y Wright, 2003b). América Latina se volvió referencia en la literatura internacional para pensar las posibilidades del control social gracias a una ola de experiencias de innovación democrática pensadas en registro deliberativo, participativo y representativo (Fung y Wright, 2003a; Cameron et al., 2012; Montambeault, 2016). Mediante instituciones específicas se amplió la deliberación social de asuntos públicos en diversas áreas de políticas, haciendo posible que el control societal fuera normalizándose como una práctica de legítima participación y representación orientada al control. Las experiencias más avanzadas de cogestión, vigilancia y deliberación precisamente se fueron materializando en espacios concebidos como de participación, pero donde lo que ocurre es la *pluralización de la representación*, es decir, son modalidades de representación social, de actores sociales hablando en nombre de los intereses de determinados grupos (Warren, 2005; Isunza Vera y Gurza Lavalle, 2010; Gurza Lavalle y Isunza Vera, 2010, 2015; Isunza Vera y Gurza Lavalle, 2018a).<sup>6</sup>

Landemore (2020) ofrece una de las propuestas teóricamente más desarrolladas de la comprensión del control como representación no electoral e inclusión no participativa. Propone un modelo de *democracia abierta*, en el que el control sobre políticas y sobre aspectos de interés de la ciudadanía es ejercido por ciudadanos en calidad de representantes de otros ciudadanos. La institución que hace posible ese modelo son los mini públicos: asambleas de ciudadanos escogidos por sorteo y sujetos a rotación, con una composición que varía entre una decena y cuatro centenas de ciudadanos. Son ciudadanos representativos, más que ciudadanos representantes (Warren, 2005; Warren y Pearse, 2008). Dadas sus dimensiones y su organización bajo especificaciones técnico-políticas que orientan la producción de informaciones para el

---

<sup>6</sup>Concebir que diversas experiencias participativas eran, en realidad, nuevas modalidades de representación hicieron patente problemas que permanecían ocultos bajo los lentes analíticos de la participación: la necesidad de que estos nuevos representantes, ocupados en el control democrático de lo público, rindieran cuentas a aquellos en cuyo nombre hablaban o en cuyo mejor interés actuaban. Esto sería la doble faz de la rendición de cuentas social que remite al viejo dilema del control de los controladores (Isunza Vera y Gurza Lavalle, 2018b).

debate y el papel de los mediadores, los mini públicos permiten deliberación en profundidad (Smith, 2009).<sup>7</sup> Y su diversidad interna produce beneficios cognitivos que informan las decisiones que en ellos se toman, las cuales pueden ser, bajo determinadas circunstancias, de calidad semejante a aquellas producidas por especialistas (Landemore, 2012, 2020, p. 162–170). Así, los mini públicos permiten inclusión irrestricta, por lo menos en principio, sin exigir participación de todos o todo el tiempo; amplían los beneficios de la representación más allá del de las instituciones del gobierno representativo, sin producir oligarquización o elitización de los representantes (debido al principio de rotación).

El control como representación no electoral, en la propuesta de democracia abierta de Landemore, ofrece avances importantes bajo un modelo institucional restrictivo. Los avances pueden observarse en tres flancos: primero, amplía la democracia y las posibilidades del control más allá de las instituciones del gobierno representativo y sitúa en esos otros ámbitos un potencial de democratización; segundo, abre espacio para el control de las políticas públicas y de los procesos administrativos que afectan directamente la vida de la ciudadanía; y tercero, la representación no electoral concilia el compromiso de alta inclusión, propio de la participación, con procesos de deliberación informados y dirigidos a tomar decisiones, propios de la representación, pero confiriendo a ciudadanos ordinarios el papel de representantes. Sin embargo, el horizonte abierto que permite pensar numerosas posibilidades de control es desafortunadamente reducido a un único modelo institucional, los mini públicos, restringiendo drásticamente el campo de la innovación y experimentación democrática (véase, por ejemplo, Fung y Wright, 2003a, 2003b). Como toda institución específica, los mini públicos presentan ventajas y desventajas que los hacen más o menos adecuados para funcionar en diferentes circunstancias y responder a diferentes problemas. Por ejemplo, enfrentan déficits de legitimidad, pues los sorteos producen representatividad, pero no legitimidad; y aunque son abiertos, en los términos de Landemore, suelen ser restrictivos en lo que se refiere a la definición de agenda, pues normalmente se convocan para resolver cuestiones definidas por autoridades (Baiocchi y Ganuza, 2016). En realidad, el modelo de democracia abierta de Landemore se inspira en las ventajas de los mini públicos, confiriéndoles expresión teórica, pero proposiciones semejantes sobre la importancia de la representación más allá del gobierno representativo han estado en el debate desde los años 2000, tomando como referencia un conjunto muy variado de experiencias institucionalizadas y de repertorios de acción de la sociedad civil (Gurza Lavallo et al., 2006a; Almeida, 2010; Castiglione y Warren, 2019; Elstub y Escobar, 2019b; Bua y Bussu, 2023b). En una revisión de la literatura sobre innovaciones democráticas, donde se asume la incorporación de elementos de la democracia participativa y deliberativa, Elstub y Escobar (2019b) sostienen la existencia de cuatro “familias” de innovaciones democráticas de las que los mini públicos

---

<sup>7</sup>Una visión detallada sobre las especificaciones para la implementación de mini públicos se encuentra en <<https://www.newdemocracy.com.au/research-and-development-notes/>>.

son una de ellas. Las otras tres serían los presupuestos participativos, los referendos-iniciativas ciudadanas y la gobernanza colaborativa. Así mismo recalcan las potencialidades híbridas de las innovaciones democráticas ya que generan interfaces “entre democracia participativa y deliberativa, entre sociedad civil y Estado, entre política y políticas” (Elstub y Escobar, 2019a, p. 28).

La restricción a los mini públicos es tanto más sorprendente cuando se considera que, antes del giro hacia la representación (Severs, 2010), la literatura ya les había dedicado una renovada atención a casos exitosos de innovación y experimentación democrática alrededor del mundo desde el inicio de los años 1990, aunque lo haya hecho desde perspectivas analíticas centradas en la participación.<sup>8</sup> Después de los años 1970, que aún reprodujeron el eco de las demandas de los movimientos sociales y contraculturales de la década anterior, las experiencias de autogestión y participativas en áreas diferentes de la vida social perdieron interés como objeto de estudio. En el campo de la teoría democrática no fue diferente y el debate sobre la democracia participativa perdió centralidad (Pateman, 1970; Macpherson, 1977). Después de la caída del muro de Berlín, los estudios sobre participación crecieron nuevamente como parte de los esfuerzos de abrir caminos para el desarrollo de un programa para la izquierda. La teoría democrática también se renovó y una nueva generación de teoría centrada en las capacidades de replicación de experiencias exitosas reintrodujo la participación combinada con abordajes más generales de teoría deliberativa (Gutmann, 1993; Avritzer, 2002; Fung y Wright, 2003b; Fung, 2004).<sup>9</sup> Esas circunstancias iluminan la extraordinaria atención suscitada por una experiencia brasileña como el presupuesto participativo y también la trayectoria de su exportación y circulación por el mundo (Porto de Oliveira, 2016). De manera más general, en el caso de los países latinoamericanos que pasaron por transiciones, los nuevos órdenes políticos agregaron una nueva ola de experimentación institucional participativa a las experiencias sobre las que se volcó ese interés académico.<sup>10</sup>

### 3. ¿CÓMO MANTENER DEMOCRÁTICO UN PODER DEMOCRÁTICAMENTE CONSTITUIDO?

Los cuatro argumentos analizados son respuestas generales acerca del lugar y papel del control social en la democracia que toman en consideración las características y limitaciones

---

<sup>8</sup>El hecho de que las perspectivas analíticas hayan estado centradas en la participación no hace menos interesantes sus resultados para una perspectiva como la que propone Landemore. Por un lado, los mismos mini públicos son tratados a menudo como experiencias de participación ciudadana (Smith, 2009), por otro, las innovaciones institucionales participativas han sido también caracterizadas como formas de representación extraparlamentaria o como formas de pluralización de la representación política (Gurza Lavalle et al., 2006a; Tornquist et al., 2009; Almeida, 2015).

<sup>9</sup>Un examen comparativo de esa generación con otras generaciones de la teoría democrática participativa puede ser consultado en Gurza Lavalle, 2016.

<sup>10</sup>En el debate global actual sobre formas de innovación democrática se configuró la noción de “gobernanza impulsada por la democracia” (*democracy-driven governance*) (Bua y Bussu, 2023a) frente a la “democratización impulsada por la gobernanza” (*governance-driven democratisation*) (Warren, 2009). La primera definición se concentra en formas de impulso desde los movimientos sociales y las redes comunitarias en la configuración de gobiernos de nuevo tipo, donde la participación, la deliberación y la reapropiación de áreas de la vida social, forman parte de la disputa por la democratización.

estructurales de ésta. Pensar el actual escenario de retrocesos democráticos desde la perspectiva del control social puede ser desconcertante y pedagógico, al mismo tiempo. Desconcertante y pedagógico respecto tanto a la diferencia entre *accountability* electoral y responsividad, como al papel del control social institucionalizado como posible factor de contención ante estrategias de desmantelamiento de políticas. La ola de gobiernos de extrema derecha ha llegado al poder por el voto de los ciudadanos y, en ese sentido, sus victorias han ocurrido gracias a (aunque no sólo por) los mecanismos de *accountability* electoral. La insatisfacción de amplios segmentos de la población ha tenido eco en los clamores de los partidos de la extrema derecha y el veredicto de la mayoría ha sido claro al concederles victorias electorales en los dos hemisferios. Sin embargo, una vez en el gobierno, no sólo toman medidas que erosionan los frenos y contrapesos poniendo en riesgo la democracia (Levitsky et al., 2018), sino que también impulsaron procesos de desmantelamiento de políticas (Bauer et al., 2012; Bauer et al., 2021).

El desmantelamiento de políticas, o inclusive la implementación de políticas que avanzan la agenda de valores de la extrema derecha, pueden resonar positivamente en segmentos del electorado y, en ese sentido, ser responsivas; pero si no fuera así, los mecanismos de la *accountability* electoral sólo podrían operar en las siguientes elecciones con sus limitaciones estructurales y ahora debilitados por una serie de medidas que impiden elecciones justas y libres. Las elecciones periódicas ajustadas a los procedimientos institucionales son cruciales, pero sus limitaciones, aquí exploradas, son exacerbadas cuando gobiernos democráticamente electos erosionan la democracia para mantenerse en el poder y cuando restringen los mecanismos de control institucional y social que introducen moderación a las iniciativas de desmonte de determinadas políticas. No se trata de cambios habituales u ordinarios de prioridades políticas propios de la alternancia de gobierno en las democracias, aunque también estén presentes. Tal y como se documentó ampliamente en el caso de Brasil (Gomide et al., 2023), el desmonte de políticas echa mano de recursos ilícitos como método de gobierno para actuar contra la razón de ser de políticas contrarias a su agenda.

Los argumentos que sustentan la posibilidad de una conexión substantiva entre representantes y representados y el control como soberanía popular efectiva se encuentran, a este respecto, en una posición paradójica. Gobiernos de extrema derecha suelen descansar en comprensiones mayoritaristas de la democracia, en las que la “voluntad del pueblo”, encarnada en el poder ejecutivo, no puede ser objeto de controles. Son gobiernos que politizan y mantienen un vínculo permanente de movilización con su electorado, llamado a participar del proyecto de transformación nacional por ellos defendidos (Scerb, 2021). Por un lado, ninguno de los dos argumentos puede ofrecer más protecciones que las que se encuentran consubstanciadas en el argumento del control como veredicto del pueblo; por otro, en ambos casos, los populismos de extrema derecha exhiben trazos representación política con fuerte conexión simbólica con el electorado (Almeida, 2021).

El control como procesos decisorios inclusivos está asociado a un proceso de pluralización de la representación, diversificando los actores, instituciones y funciones de la presentación social, permitiendo que partes interesadas normalmente ausentes de los canales de representación tradicional puedan incidir en las políticas que las afectan. A diferencia de los otros argumentos de control social, aquí el *locus* del control es diversificado e incide directamente sobre las burocracias y sobre la producción de las políticas públicas. De cierto no es un argumento que desplace el control electoral, pero lo complementa y amplía más allá de los circuitos electorales. También aumenta los puntos de reconexión entre grupos sociales y el funcionamiento del Estado, evitando las limitaciones derivadas de las comprensiones altamente estilizadas y normativas de los argumentos segundo y tercero. De hecho, hay evidencias de que la presencia de controles sociales institucionalizados en la operación de políticas constituye una barrera que aumenta la resiliencia de las políticas ante iniciativas de su desmantelamiento (Almeida, 2020; Almeida et al., 2021; Bezerra et al., 2022). Ampliar la presencia de controles sociales institucionalizados es, en este sentido, un posible instrumento para moderar las medidas no democráticas de gobiernos que en su origen cuentan con legitimidad democrática. Así, en términos más generales, uno de los caminos para hacer frente a las amenazas que hoy acechan a la democracia, ciertamente no el único, es avanzar en la institucionalización de lo que Rosanvallon llama “contrademocracia” y del papel de sus actores: los movimientos sociales y organizaciones civiles (quienes ya no se enfocan primeramente en la defensa y promoción de los derechos de afiliados) y las autoridades independientes, dedicadas a la vigilancia y control de los poderes públicos (Rosanvallon, 2007, p. 77–83).

#### **4. A GUIA DE CONCLUSIÓN**

Más de doscientos años después de que el problema del control democrático fuera planteado en el contexto de la formulación de la constitución de los Estados Unidos y de la Revolución francesa, y a pesar de los desarrollos institucionales de ampliación de la democracia ocurridos desde entonces, los diagnósticos de la crisis de la democracia del presente parecen reponer el problema de dos formas: la sensación de que las instituciones hacen lo que quieren, no siempre conectadas con la voluntad popular, por un lado, y el surgimiento de arreglos que se interpretan como nuevas “tiranías democráticas”, por el otro. La insatisfacción con el gobierno representativo como único arreglo posible en las democracias contemporáneas ha abonado una suerte de enajenación democrática del electorado, una parte sustantiva del cual ha apoyado proyectos que niegan justamente las bases del acuerdo basado en el binomio gobierno representativo/frenos y contrapesos.

La crisis de la democracia entonces parece señalar hacia la necesidad de una revisión de los modos en que la voluntad popular, respetando los derechos del conjunto de la ciudadanía, reformula los acuerdos político-institucionales para ejercer el control democrático sobre el poder público (que, a su vez, está sometido a frenos y contrapesos) mediante canales que son

complementarios y propios del gobierno representativo y mediante la expansión de las formas del control democrático por vías no electorales. Es la segunda vía, la no electoral, que nos ocupó en estas páginas. En particular, mostramos cómo el control del Estado es una dimensión central de la vida democrática y cómo las posibilidades de controlarlo son aluzadas por un conjunto de respuestas típicas organizadas por argumento de fondo o generales.

Examinamos cuatro argumentos generales acerca de qué se espera que los ciudadanos controlen en una democracia. Son argumentos generales en el sentido de que informan las variadas respuestas que normalmente se ofrecen a esa pregunta. El primer argumento encauza el control social del Estado como una derivación de la *accountability* electoral. El voto es sabidamente un mecanismo débil de control sobre gobierno y representantes; más débil y acotado en el caso del control de las burocracias. El segundo argumento opta por los partidos como instancias de politización que en alguna medida aumentan la congruencia entre las decisiones del sistema político y los discursos alimentados en el seno de la sociedad por esa politización. Como máquinas electorales, son pocos los partidos que corresponden a ese papel normativo y aún si así fuera, los alcances sobre el control del Estado serían iguales a los del argumento de la *accountability* electoral. El tercer argumento desplaza el control de los partidos hacia la participación directa entendida normativamente como genuina expresión de la soberanía popular. Las limitaciones y paradojas de la participación directa como autogobierno gracias al control efectivo directo e individualizado son conocidas y difícilmente pueden amparar formas de control de las burocracias más allá de consultas plebiscitarias o referéndums. Por último, argumento que concibe el control como proceso decisorio inclusivo y que se encuentra institucionalmente centrado en la institucionalización de experiencias de *representación no electoral e inclusión no participativa* es el que ilumina de modo más amplio las posibilidades del control social, especialmente porque admite el control de la política y de las políticas, es decir, del Estado, sus burocracias y funciones.

Buena parte de las innovaciones de control social desarrolladas en América Latina y específicamente en Brasil, corresponden a las posibilidades del cuarto argumento. Algunas de esas experiencias inciden directamente en la implementación las políticas, en su fiscalización, cogestión e inclusive en su regulación, como ocurre en el caso de los consejos gestores más institucionalizados o de los comités de cuenca hidrográfica. Al reconocer las características propias de la *representación no electoral e inclusión no participativa* enfocadas al control de las políticas y no sólo de la política, (1) se despeja el espacio político-conceptual para indagar o reconocer modos institucionalizados que acompañen el sentido de los minipúblicos, aunque, desde luego, no se restrinjan a ellos; (2) se puede fundamentar el fortalecimiento de la participación orientada al control de funcionarios públicos y procesos de políticas; (3) se abre la oportunidad de explorar nuevos horizontes de la innovación democrática, desde esta perspectiva del control de las políticas. No se trata, es claro, de invertir la ecuación, concediéndole primacía

al control del Estado y sus burocracias de cara a las elecciones, pero la democracia debe incluir la dimensión del control social de las políticas públicas, permitiendo que los actores sociales y la ciudadanía incidan sobre los procesos de políticas que afectan directamente sus vidas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Abers, Rebecca. (2000). **Inventing local democracy**. Grassroots politics in Brazil. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Almeida, Carla, Martelli, Carla Giani, y Coelho, Rony. (2021). Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. En: **Rev. Bras. Ciênc. Polít.** (35), pág. 1–36. DOI: <<https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.244194>>.

Almeida, Debora. (2021). Bolsonaro (não) me representa. En: Leonardo Avritzer, Fábio Kerche y Marjorie Corrêa Marona (eds.). **Governo Bolsonaro**. Retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, p. 409–426.

Almeida, Débora. (2010). “Metamorfose da representação política. Lições práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil”. En: Leonardo Avritzer (ed.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, p. 129–174.

Almeida, Débora. (2015). **Representação além das eleições**. Repensando as fronteiras entre Estado e sociedade. Jundiaí: Paco Editorial.

Almeida, Debora Rezende de. (2020). Resiliência institucional. Para onde vai a participação nos conselhos nacionais de saúde e dos direitos da mulher? En: **Cad CRH** 33, p. 1–24.

Avritzer, Leonardo. (2002). **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press.

Aziz Nassif, Alberto, y Isunza Vera, Ernesto. (2007). La crisis del modelo electoral mexicano. Financiamiento, medios, instituciones y política social. En: **Foro Internacional XLVII** (4), p. 740–784. Disponible en línea en <<https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1866>>.

Baiocchi, Gianpaolo. (2005). **Militants and citizens**. The politics of participatory democracy in Porto Alegre. Stanford: Stanford University Press.

Baiocchi, Gianpaolo, y Ganuza, Ernesto. (2016). **Popular democracy**. The paradox of participation. Stanford, CA: Stanford University Press. Disponible en línea en <<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=1439328>>.

Barber, Benjamin Reynolds. (2003). **Strong democracy**. Participatory politics for a new age. 20th anniversary ed., 4th pr. Berkeley: University of California Press.

Bauer, Michael W., Jordan, Andrew, Green-Pedersen, Christoffer, y Héritier, Adrienne. (2012). **Dismantling public policy**. Preferences, strategies, and effects. 1st ed. Oxford: Oxford University Press.

Bauer, Michael W., Peters, B. Guy, Pierre, Jon, Yesilkagit, Kutsal, y Becker, Stefan (eds.). (2021). **Democratic backsliding and public administration**. How populists in government transform state bureaucracies. Cambridge, United Kingdom, New York, NY: Cambridge University Press. Disponible en línea en <<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=2972479>>.

Bezerra, Carla de Paiva, Almeida, Debora Rezende de, Gurza Lavalle, Adrian, Dowbor, y Monika Weronika. (2022). **Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro**. São Paulo: SciELO Preprints.

Bichir, Renata. (2020). “Para além da “Fracassomania””: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. En: Janine Mello, Vanda Mendes Ribeiro, Gabriela Lotta, Alícia Bonamino y Cynthia Paes de Carvalho (eds.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**. Experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, p. 23–43.

Bichir, Renata, Nunes Pereira, Guilherme, y Gomes, Maria Laura. (2021). Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: o caso da assistência social na cidade de São Paulo. En: **Novos Estud.** - *CEBRAP* 40 (1), p. 57–79. DOI: <<https://doi.org/10.25091/s01013300202100010010>>.

Bua, Adrian, y Bussu, Sonia. (2023a). Introduction to the volume. En: Adrian Bua y Sonia Bussu (eds.). **Reclaiming participatory governance**. Social movements and the reinvention of democratic innovation. London: Routledge, p. 1–12.

Bua, Adrian, y Bussu, Sonia (eds.). (2023b). **Reclaiming participatory governance**. Social movements and the reinvention of democratic innovation. London: Routledge.

Cain, Bruce E., Dalton, Russell J., y Scarrow, Susan E. (eds.). (2003). **Democracy transformed?** Expanding political opportunities in advanced industrial democracies. New York: Oxford University Press (Comparative politics).

Cameron, Maxwell, Hershberg, Eric, y Sharpe, Kenneth E. (eds.). (2012). **Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina**. La voz y sus consecuencias. México: FLACSO.

Castiglione, Dario, y Warren, Mark E. (2019). “Rethinking democratic representation. Eight theoretical issues and a postscript”. En: Lisa Jane Disch, Mathijs de van Sande y Nadia Urbinati (eds.). **The constructivist turn in political representation**. Edinburgh: Edinburgh University Press, p. 21–47.

Cepeda Villarreal, Mariana. (2022). **El control social en Colombia**. Un balance sobre las veedurías ciudadanas. Washington, D. C. Accountability Research Center; Colectivo Justicia Racial (Accountability Working Paper, 10).

Cingolani, Luciana. (2013). **The state of state capacity**. A review of concepts, evidence and measures. Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT). Maastricht (Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, 13).

Dahl, Robert A. (1982). **Dilemmas of pluralist democracy**. Autonomy vs. control. New Haven: Yale University Press (Yale studies in political science, 31). Disponible en línea en <<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=52812>>.

Dahl, Robert A. (1994). A democratic dilemma. System effectiveness versus citizen participation. En: **Political Science Quarterly** 109 (1), p. 23. DOI: <https://doi.org/10.2307/2151659> .

Dente, Bruno, y Subirats, Joan. (2014). **Decisiones públicas**. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona: Ariel (Ciencias sociales Ariel).

Elstub, Stephen, y Escobar, Oliver. (2019a). Defining and typologising democratic innovations. En: Stephen Elstub y Oliver Escobar (eds.). **Handbook of democratic innovation and governance**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 11–31.

- Elstub, Stephen, y Escobar, Oliver (eds.). (2019b). **Handbook of democratic innovation and governance**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Farthing, Linda C., y Ledebur, Kathryn. (2015). **Habeas Coca**. Control social de la coca en Bolivia. Nueva York: Open Society Foundations (Lecciones en políticas sobre drogas).
- Franz, Walter F. Nique. (2016). Aderentes e militantes: a participação político-partidária na era do Partido Cartel. En: **Rev. Sociol. Polit.** 24 (60), p. 91–113. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987316246004>.
- Fung, Archon. (2004). **Empowered participation**. Reinventing urban democracy. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Fung, Archon, y Wright, Erik Olin (eds.). (2003a). **Deepening democracy**. Institutional innovations in empowered participatory governance. London, New York: Verso (The real utopias project, vol. 4).
- Fung, Archon, y Wright, Erik Olin. (2003b). “Thinking about Empowered Participatory Governance. En: Archon Fung y Erik Olin Wright (eds.). **Deepening democracy**. Institutional innovations in empowered participatory governance. London, New York: Verso (The real utopias project, vol. 4), p. 3–42.
- Goldfrank, Benjamin. (2006). Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina. Éxito, fracaso y cambio. En: **Revista de Ciencia Política** 26 (2). DOI: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200001>.
- Gomide, Alexandre de Ávila, Pereira, Ana Karine, y Machado, Raphael. (2017). Apresentação - O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. En: **Soc. e Cult.** 20 (1). DOI: <https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.51311>.
- Gomide, Alexandre de Ávila, Silva, Michelle Morais de Sá e, y Leopoldi, Maria Antonieta (eds.). (2023). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. IPEA. Brasília.
- Gruber, Judith E. (1987). **Controlling bureaucracies**. Dilemmas in democratic governance. Berkeley: University of California Press.
- Gurza Lavalle, Adrian, Carlos, Euzeneia, Dowbor, Monika, y Szwako, José (eds.). (2018). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: EDUERJ.
- Gurza Lavalle, Adrián. (2016). “Participação (des)igualdade política e democracia. En: Luis Felipe Miguel (ed.). **Desigualdades e democracia**. O debate da teoria política. São Paulo: Ed. Unesp, p. 171–202.
- Gurza Lavalle, Adrián, Houtzager, Peter, y Castello, Graziella. (2006a). Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. En: **Lua Nova** 67, p. 49.
- Gurza Lavalle, Adrián, Houtzager, Peter P., y Castello, Graziela. (2006b). Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. En: **Rev. bras. Ci. Soc.** 21 (60), p. 43–66. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000100003>.
- Gurza Lavalle, Adrián, y Isunza Vera, Ernesto. (2010). “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. Participación, controles sociales y representación. En: Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (eds.). **La innovación democrática en América Latina**. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS); Universidad Veracruzana (Publicaciones de la Casa Chata), pág. 19–82.

Gurza Lavalle, Adrián, y Isunza Vera, Ernesto (2015). Representación y participación en la crítica democrática. En: **Desacatos** (49), p. 10–27.

Gurza Lavalle, Adrián, Rodrigues, Maira, y Guichenev, Hellen. (2019). Agência local e indução federal. A operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. En: **Rev. Sociol. Polit.** 27 (71). DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987319277103> .

Gutmann, Amy. (1993). “6. The Disharmony of Democracy. En: John W. Chapman y Ian Shapiro (eds.). **Democratic community**. New York: New York University Press (Nomos, XXXV), p. 126–160.

Habermas, Jürgen. (2001). **Between facts and norms**. Contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: MIT Press (Studies in contemporary German social thought).

Habermas, Jürgen. (1998). La soberanía popular como procedimiento. En: Jürgen Habermas (ed.). **Facticidad y validez**. Sobre el derecho y el Estado democráticos de derecho en términos de teoría del discurso. Madrid: Trotta, p. 589–617.

Hamilton, Alexander. (1987). **The Federalist papers**. London, New York: Penguin Books.

Hirst, Paul Q. (1993). **Associative democracy**. New forms of economic and social governance. Amherst: University of Massachusetts Press.

Isunza Vera, Ernesto. (2006). Árbitros ciudadanos de las disputas partidarias. Una mirada sobre los consejos electorales federales en la contienda de 2000 en México. En: Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera Rivera (eds.). **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil**. Participación ciudadana y control social. México: Miguel Ángel Porrúa; CIESAS; UV, p. 545–569.

Isunza Vera, Ernesto, y Gurza Lavalle, Adrián (eds.). (2010). **La innovación democrática en América Latina**. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS); Universidad Veracruzana (Publicaciones de la Casa Chata).

Isunza Vera, Ernesto, y Gurza Lavalle, Adrián (eds.). (2018<sup>a</sup>). **Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global**. México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica. Oxford: Peter Lang.

Isunza Vera, Ernesto, y Gurza Lavalle, Adrián. (2018<sup>b</sup>). “Develando cauces recurrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática. En: Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (eds.). **Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global**. México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica. Oxford: Peter Lang, p. 1–44.

Katz, Richard S., y Mair, Peter. (1995). Changing models of party organization and party democracy. En: **Party Politics** 1 (1), p. 5–28. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001> .

Krouwel, André. (2003). Otto Kirchheimer and the catch-all party. En: **West European Politics** 26 (2), p. 23–40. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402380512331341091> .

Landemore, Hélène. (2012). Why the many are smarter than the few and why it matters. En: **Journal of Public Deliberation** 8 (1). Disponible en línea en <[https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss1/art7?utm\\_source=www.publicdeliberation.net%2Fjpd%2Fvol8%2Fiss1%2Fart7&utm\\_medium=PDF&utm\\_campaign=PDFCoverPages](https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss1/art7?utm_source=www.publicdeliberation.net%2Fjpd%2Fvol8%2Fiss1%2Fart7&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages)>.

- Landemore, Hélène. (2020). **Open democracy**. Reinventing popular rule for the twenty-first century. Princeton University Press (2020).
- Levitsky, Steven, Ziblatt, Daniel, y Deza Guil, Gemma. (2018). **Cómo mueren las democracias**. Santiago de Chile: Ariel.
- Macpherson, C. B. (1977). **The Life and times of liberal democracy**. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Manin, Bernard. (1998). **Los principios del gobierno representativo**. Madrid: Alianza Editorial.
- Montambeault, Françoise. (2016). **The politics of local participatory democracy in Latin America**. Institutions, actors, and interactions. Stanford: Stanford University Press.
- Nicolau, Jairo. (2002). Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. En: **Dados** 45 (2), p. 219–236. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200002> .
- Palotti, Pedro, Licio, Elaine Cristina, Gomes, Sandra, Segatto, Catarina Ianni, y Da Silva, André Luis Nogueira (eds.). (2023). **E os Estados?** Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponible en línea en <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12003>>.
- Pateman, Carole. (1970). **Participation and democratic theory**. Cambridge: University Press.
- Pettit, Philip. (2012). **On the people's terms**. A republican theory and model of democracy. Cambridge, New York: Cambridge University Press (The Seeley lectures).
- Pires, Roberto Rocha C. (ed.). (2019). **Implementando desigualdades**. Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA.
- Pires, Roberto Rocha Coelho, y Gomide, Alexandre de Ávila. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. En: **Rev. Sociol. Polit.** 24 (58), p. 121–143. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806> .
- Pitkin, Hanna Fenichel. (1985). **El concepto de representación**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales (Estudios políticos, 18).
- Plotke, David. (1997). Representation is democracy. En: **Constellations: An international journal of critical and democratic theory**. -- 4 (1), p. 19–34. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-8675.00033>
- Porto de Oliveira, Osmany. (2016). **Embaixadores da participação**. A difusão internacional do orçamento participativo. São Paulo: FAPESP; Annablume.
- Powell, G. Bingham. (2000). **Elections as instruments of democracy**. Majoritarian and proportional visions. New Haven: Yale University Press.
- Przeworski, Adam. (2010). **Democracy and the limits of self-government**. New York: Cambridge University Press (Cambridge studies in the theory of democracy).
- Przeworski, Adam. (2019). **Crises da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar.
- Przeworski, Adam, Stokes, Susan Carol, y Manin, Bernard. (1999). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge U.K., New York: Cambridge University Press (Cambridge studies in the theory of democracy).

- Rauschenbach, Rolf. (2016). A Legislação dos Processos de Democracia Direta na América do Sul e na Suíça. Um panorama e observações sobre o caso brasileiro. En: Nuno Coimbra Mesquita (ed.). **Brasil: 25 anos de democracia**. Participação, sociedade civil e cultura política. Rio de Janeiro, São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung; NUPPs, Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo, p. 171–216.
- Rosanvallon, Pierre. (2007). **La contrademocracia**. La política en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Manantial.
- Scerb, Philippe. (2021). Causa ou consequência? Representação e participação no contramovimento bolsonarista à crise da democracia no Brasil. En: **Mediações - Rev. Cien. Soc.** 26 (1), p. 68. DOI: <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2021v26n1p68> .
- Schmitter, Philippe C. (1985). **Neocorporatismo y Estado**. En: *Reis* (31), p. 47. DOI: <https://doi.org/10.2307/40183123> .
- Severs, Eline. (2010). Representation as Claims-Making. Quid Responsiveness? En: **Representation** 46 (4), p. 411–423. DOI: 10. <https://doi.org/1080/00344893.2010.518081> .
- Shugart, Matthew Soberg, y Carey, John M. (1992). **Presidents and assemblies**. Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda, y Finegold, Kenneth. (1982). State capacity and economic intervention in the early new deal. En: **Political Science Quarterly** 97 (2), p. 255–278. DOI: <https://doi.org/10.2307/2149478> .
- Smith, Graham. (2009). **Democratic innovations**. Designing institutions for citizen participation. Cambridge UK, New York: Cambridge University Press (Theories of institutional design).
- Taylor, Matthew M., y Buranelli, Vinácius C. (2007). Ending up in pizza. Accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. En: **Latin American Politics and Society**, 49 (1), p. 59–87. Disponible en línea en <<http://www.jstor.org/stable/4490507>>.
- Tornquist, Olle, Stokke, Kristian, y Webster, Neil (eds.). (2009). **Rethinking popular representation**. Nueva York: Palgrave Macmillan (Governance, security and development). Disponible en línea en <<http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10413142>>.
- Torrealba Méndez, Carlos Gabriel. (2019). “**No queremos bozal de arepa**”. Las comunas y sus repertorios de resistencia en la Venezuela después de Chávez. Tesis de doctorado de investigación en ciencias sociales. Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales, México. Sede México.
- Urbinati, Nadia. (2000). Representation as advocacy. A study of democratic deliberation. En: **Political Theory** 28 (6), p. 758–786.
- Urbinati, Nadia. (2006). **Representative democracy**. Principles and genealogy. Chicago: University of Chicago Press.
- Urbinati, Nadia, y Warren, Mark E. (2008). The concept of representation in contemporary democratic theory. En: **Annu. Rev. Polit. Sci.** 11 (1), p. 387–412. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533> .
- Vélez, María Alejandra, y Ramos, Beatriz. (2022). ¿Control Social o Regulación Disimulada? Lecciones del Trópico de Cochabamba (Bolivia) para Colombia. En: **Foco Económico** 2022/10/25, 2022. Disponible en línea en <[dev.focoeconomico.org/2022/10/25/control-social-o-regulacion-disimulada-lecciones-del-tropico-de-cochabamba-bolivia-para-colombia/](http://dev.focoeconomico.org/2022/10/25/control-social-o-regulacion-disimulada-lecciones-del-tropico-de-cochabamba-bolivia-para-colombia/)>.

Wampler. (2022). **Rise, spread, and decline of Brazil's Participatory Budgeting**. 1st ed. [S.l.]. Springer International Publishing.

Warren, Mark, y Pearce, Hilary. (2008). **Designing deliberative democracy**. The British Columbia Citizens' Assembly. Cambridge UK, New York: Cambridge University Press (Theories of institutional design).

Warren, Mark E. (2005). **Citizen representatives**. Comments for the APSA Roundtable: Mobilizing Representation Forty Years After Pitkin. APSA. Washington, D. C., 2005.

Welp, Yanina, y Serdült, Uwe. (2014). **La dosis hace el veneno**. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza. Quito: Instituto de la Democracia (Serie Ciencia y Democracia, 2).

Young, Iris Marion. (2010). **Inclusion and democracy**. Repr. Oxford: Oxford Univ. Press (Oxford political theory).

Zuazo, Moira. (2017). Bolivia. "Social Control" as the Fourth State Power 1994-2015. En: Gisela Zaremberg, Valeria Guarneros-Meza y Adrián Gurza Lavalle (eds.). **Intermediation and representation in Latin America**. Actors and roles beyond elections. Basingstoke: Palgrave Macmillan (Studies of the Americas), p. 95–114.

### **Adrian Gurza Lavalle**

 <https://orcid.org/0000-0002-8998-9833>

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Sociologia pela Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Professor na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP.

layda@usp.br

### **Ernesto Isunza Vera**

 <https://orcid.org/0000-0003-0735-7099>

Doutor em Ciências Políticas e Sociologia pela Universidad Complutense de Madrid (UCM). Bacharel em Sociologia pela Universidad Veracruzana (U.V.). Professor do Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México.

eisunzav@ciesas.edu.mx



## Entre o passado e o futuro: a disputa em torno da participação<sup>1</sup>

Leonardo Avritzer  
Priscila Zanandrez

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte – MG, Brasil.

O Brasil tem passado por fortes oscilações democráticas que têm afetado a organização das formas de participação social no país. O processo de democratização brasileira inaugurou um período de intensa participação, reforçado pela promulgação da Constituição de 1988, mas esse período foi encerrado, pelo menos temporariamente, com o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016. A partir do *impeachment*, abriu-se um período de desinstitucionalização da participação, que atingiu seu ponto mais crítico com a promulgação do decreto nº 9.759/2019 pelo governo Bolsonaro. Por fim, a partir de 2023, o presidente Lula, no início do seu terceiro mandato, inicia um processo de reorganização e retomada da participação social no país. O objetivo deste artigo é, por meio da análise desses três momentos distintos, propor um marco teórico-analítico capaz de abordar os diversos padrões de organização (e desorganização) da participação no país, bem como os novos desafios que se apresentam neste período de reconstrução da participação no Brasil. A partir de estudos de casos, o artigo ancora-se na análise da relação entre *politics* e *policy*, indicando uma dinâmica complexa de expansão, retração e reorganização da participação social, que se reflete nas mudanças no cenário político brasileiro.

**Palavras-chave:** participação; conselhos; democracia; reconstrução da participação.

<sup>1</sup>Os autores expressam sua gratidão ao Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT IDCC) e aos seus financiadores (CNPq: 465535/2014-3; FAPEMIG: APQ-03612-17) pelo apoio e financiamento que viabilizaram o desenvolvimento desta pesquisa.



## Entre el pasado y el futuro: la disputa por la participación

Brasil ha experimentado fuertes oscilaciones democráticas que han afectado a la organización de las formas de participación social en el país. El proceso de democratización brasileño inauguró un período de intensa participación, reforzado por la promulgación de la Constitución de 1988, pero este período llegó a su fin, al menos temporalmente, con la destitución de la expresidenta Dilma Rousseff en 2016. El *impeachment* inauguró un período de desinstitucionalización de la participación, que alcanzó su punto más crítico con la promulgación del decreto 9.759/2019 por el gobierno Bolsonaro. Finalmente, a partir de 2023, el presidente Lula, al inicio de su tercer mandato, inició un proceso de reorganización y reinicio de la participación social en el país. El objetivo de este artículo es, a través del análisis de estos tres momentos distintos, proponer un marco teórico-analítico capaz de abordar los diversos patrones de organización (y desorganización) de la participación en el país, así como los nuevos desafíos que surgen en este período de reconstrucción de la participación en Brasil. A partir de estudios de caso, el artículo se ancla en el análisis de la relación entre política y política, indicando una compleja dinámica de expansión, retracción y reorganización de la participación social, que se refleja en los cambios del escenario político brasileño.

**Palabras clave:** participación; consejos; democracia; reconstrucción de la participación.

## Between the past and the future: the dispute over participation

Brazil has experienced strong democratic oscillations that have affected the organization of forms of social participation in the country. The Brazilian democratization process ushered in a period of intense participation, reinforced by the promulgation of the 1988 Constitution, but this period was brought to an end, at least temporarily, with the *impeachment* of former president Dilma Rousseff in 2016. The *impeachment* ushered in a period of deinstitutionalization of participation, which reached its most critical point with the enactment of decree 9.759/2019 by the Bolsonaro government. Finally, from 2023, President Lula, at the start of his third term, began a process of reorganization and resumption of social participation in the country. The aim of this article is, through the analysis of these three distinct moments, to propose a theoretical-analytical framework capable of addressing the various patterns of organization (and disorganization) of participation in the country, as well as the new challenges that arise in this period of reconstruction of participation in Brazil. Based on case studies, the article is anchored in the analysis of the relationship between politics and policy, indicating a complex dynamic of expansion, retraction and reorganization of social participation, which is reflected in the changes in the Brazilian political scenario.

**Keywords:** participation; councils; democracy; reconstruction of participation.

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil tem passado por fortes oscilações democráticas que têm afetado a organização das formas de participação social. A democratização brasileira abriu um período fortemente participativo reforçado pela Constituição de 1988 e que se fechou, pelo menos provisoriamente, com o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016 (Avritzer, 2016; Romão *et al.*, 2020). A partir do *impeachment*, abriu-se um período de regressão democrática ou desinstitucionalização da participação, que alcançou o seu clímax com o decreto nº 9.759/2019 do governo Bolsonaro (Avritzer *et al.*, 2022; Bezerra *et al.*, 2024). Por fim, a partir de 01 de janeiro de 2023, o presidente Lula, no início do seu terceiro mandato, sinalizou um processo de reorganização e retomada da participação. Já nos primeiros meses da gestão, foi lançado

o PPA participativo<sup>1</sup>, com plenárias realizadas em todos os estados, e foram reorganizados diversos conselhos nacionais. Tivemos, ao longo de 2023, a 17<sup>a</sup> Conferência Nacional de Saúde, com a presença do presidente,<sup>2</sup> além das conferências de Assistência Social, Juventude, Saúde Mental e Segurança Alimentar e Nutricional. Assim, podemos falar de um terceiro momento da participação, ainda que suas principais características não estejam claras.

A literatura tem acompanhado a expansão e retração da participação social a partir de, pelo menos, três tipos diferentes de análises, inspiradas tanto em modelos teóricos distintos, quanto em abordagens comparativas sobre processos participativos. A primeira dessas análises, que combina elementos comparativos e avaliativos, foi proposta por Goldfrank e Esquivel (2020). Os autores realizam uma comparação entre os sistemas participativos brasileiro e venezuelano. No entanto, consideramos essa comparação inadequada devido ao alto nível de partidização do sistema criado por Chávez (Smilde; Hellinger, 2011). Interessa-nos especificamente o diagnóstico dos autores sobre participação. Para eles “(...) as decisões de Bolsonaro sobre a eliminação de vários conselhos e conferências nacionais (...) sugerem um possível fim das instituições participativas democráticas e sobretudo da inclusão popular no Brasil” (Goldfrank; Esquivel, 2020, p. 12). Evidentemente, escapou aos autores uma análise mais aprofundada da dinâmica de resistência, tanto de atores participativos, quanto da sociedade brasileira como um todo, que permitiram, em um primeiro momento, a resistência e, em um momento posterior, a reconstrução da democracia e da participação popular. Assim, é claramente precipitado o diagnóstico do fim da participação social no país.

Em segundo lugar, temos um diagnóstico que trabalha a relação entre desinstitucionalização e resiliência com base no marco do neoinstitucionalismo histórico (Almeida, 2020; Bezerra *et al.*, 2024). Esse marco é um pouco mais adequado do que o anterior, uma vez que ele incorpora a ideia de resistência política à disputa em torno das instituições participativas. Ainda assim, a opção por um marco analítico derivado do “melhor do conhecimento acumulado no campo de estudos da participação e no âmbito das mudanças institucionais, especialmente das mudanças de políticas (*policy change*) na tradição do neoinstitucionalismo histórico” (Bezerra *et al.*, 2024, p. 5) levou os autores a um equívoco fundamental: para utilizar o marco institucionalista, eles assumem uma certa “normalização” institucional do bolsonarismo, na medida em que equiparam os elementos de mudança política no governo Bolsonaro a elementos de mudança política no *welfare state*, tal como analisados por Pierson (1994). O problema é que os ataques do bolsonarismo à participação social no Brasil não estão no campo da *policy* e sim da *politics*, isto é, do modelo de organização política que emergiu da Constituição de 1988 (Couto; Arantes, 2006).

<sup>1</sup><https://agenciabrasil.ebc.com.br/foto/2023-04/lula-no-lancamento-do-processo-ppa-participativo-1681927929>

<sup>2</sup><https://www.canalsaude.fiocruz.br/noticias/noticiaAberta/presidente-lula-defende-democracia-e-participacao-popular-nos-durante-encerramento-da-17a-conferencia-nacional-de-saude06072023>

A terceira linha analítica foi aberta por Avritzer *et al.* (2022), em que, a partir de uma sugestão de Markoff (1997), utilizada por Tilly (2007), estabelece-se uma relação entre democratização e desdemocratização.

Em uma onda democrática (...) movimentos sociais frequentemente demandam por mais democracia e as pessoas em posição de autoridade proclamam suas intenções democráticas. Durante as ondas antidemocráticas, governos são transformados em maneiras que são entendidas como não-democráticas, movimentos sociais proclamam suas intenções de livrar-se da democracia, e figuras do governo orgulhosamente expressam hostilidades à democracia (Markoff, 1997, p. 1-2, *apud* Tilly, 2007, p. 40).

Assim, os autores propõem uma dinâmica ampla entre democratização e desdemocratização para pensar tanto a construção da participação social, quanto o processo de crise democrática. Seguindo os autores, propomos a ideia de um momento democratizante no Brasil, entre 1990 e 2014; e um momento desdemocratizante vivido pelo país, entre 2014 e 2022, no qual diversas legislações participativas (decreto nº 8.243/2014) e antiparticipativas (projeto de decreto legislativo nº 147/2014 e decreto nº 9.759/2019) estiveram em disputa. Algumas dessas disputas extravasaram o sistema político e terminaram no Supremo Tribunal Federal (STF), o que deixa claro que estamos discutindo mais a forma da *politics* do que políticas sociais. Evidentemente que defender esse argumento não significa desprezar o argumento do desenho institucional, mas colocá-lo em perspectiva em relação às dimensões constitucionais e aos elementos desdemocratizantes e antipolíticos do bolsonarismo.

## 2. METODOLOGIA

Neste artigo iremos abordar os três momentos da participação para mostrar a relação entre eles e como tem se desenhado a disputa em torno das políticas participativas no país. Para isso, nossa análise irá se ancorar na distinção entre variáveis dependentes e independentes, conforme delineado por King, Keohane e Verba (1994). Iremos trabalhar apenas com variáveis qualitativas, isto é, variáveis classificatórias (Danermark *et al.*, 2019). A análise irá se concentrar, particularmente, na diferenciação entre instituições participativas constitucionalizadas e não constitucionalizadas. Desde a promulgação da Constituição de 1988 até os dias atuais, todas as políticas participativas significativas — incluindo saúde, assistência social, direitos da criança e do adolescente e, até certo ponto, meio ambiente — foram institucionalizadas constitucionalmente. Denominamos essa dimensão como *politics* e será nossa variável independente. Iremos, nesse caso, seguir Couto (2019) em considerar a *politics* como um arranjo político localizado no tempo capaz de tornar um teor conjuntural em letra constitucional.

Por outro lado, a variável dependente deste estudo será a *policy*, que será observada sob duas perspectivas temporais distintas. A primeira se concentra no período de 1988 a 2014, em

que a política participativa refletiu um aprofundamento das instituições democráticas, com ampla sustentação política, que resultou em sua constitucionalização. Posteriormente, a partir de 2014, observou-se uma mudança significativa na dimensão da *policy*, com críticas crescentes do Congresso Nacional e, mais notavelmente, do presidente Jair Bolsonaro à ideia de participação popular. Essa transformação sinalizou uma alteração na percepção da política participativa, que passou a ser também reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como uma dimensão importante da política constitucional. Mais uma vez, seguiremos a análise de Couto (2019, p. 126), considerando como *policy* “os programas governamentais (...) que disputam o poder de acordo com as regras do jogo” que criam maiorias e minorias.

Para analisar essa variação em relação à participação, especialmente o processo de resiliência das instituições participativas pós Decreto nº 9.759/2019, empregamos a metodologia de estudo de caso conforme proposto por Gerring (2004). Essa abordagem nos permite categorizar os casos em médios, extremos, e aqueles com maior ou menor probabilidade de sucesso. Neste estudo, identificamos dois casos de sucesso capazes de gerar resiliência (saúde e assistência social). Inicialmente, faremos uma abordagem brevíssima do momento de construção da participação, apenas com objetivo de mostrar os elementos da *politics* na construção das instituições participativas no Brasil. Em seguida, iremos analisar os principais elementos do momento de regressão democrática, que se inicia um pouco antes do processo do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, com a revogação do decreto nº 8.243, ainda em 2014, e que se reforça nos anos seguintes, durante os governos Temer e Bolsonaro. Iremos disputar a análise de que são os diferentes elementos de desenho institucional que determinam a resiliência de certas instituições participativas (Bezerra *et al.*, 2024). Por fim, na terceira e quarta sessão, iremos analisar novos padrões da reconstrução da participação social, no terceiro mandato do presidente Lula. Tentaremos apontar para continuidades, mas especialmente para mudanças nos processos participativos no país.

### 3. REFLEXÕES BREVÍSSIMAS SOBRE PARTICIPAÇÃO ENTRE 1990-2014

De todos os três períodos envolvendo a participação social no Brasil, o primeiro período foi certamente o mais trabalhado pela literatura tanto brasileira quanto internacional (Santos, 1998; Abers, 2000; Avritzer, 2002; Avritzer; Navarro, 2003; Dagnino, 2002; Baiocchi, 2005; Sintomer, 2005; Faria, 2005; Allegretti *et al.* 2013; Pires, 2011, Pires; Vaz, 2012; Romão *et al.*, 2020; Tatagiba *et al.*, 2022). As principais características desse período são conhecidas. Em primeiro lugar, a criação de um princípio constitucional geral para legitimar as formas de participação no próprio artigo 1º da Constituição.<sup>3</sup> Em segundo lugar, a constitucionalização da participação nas áreas da

<sup>3</sup>Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019); V - o pluralismo político. Parágrafo único. *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição* (Brasil, 1988).

saúde e da assistência social criou não apenas um arcabouço constitucional para a participação nessas áreas, como também colocou a participação acima da vontade dos governantes, como ficaria evidente algumas décadas mais tarde. Em terceiro lugar, estão as formas de participação implementadas a partir de 2003 com o intuito de organizar a grande maioria das políticas sociais no nível federal de governo.

O sentido do desenvolvimento da participação se deu, em um primeiro momento, na interseção entre temas e território, principalmente nos níveis subnacionais do país, a partir de dois principais desenhos participativos: o orçamento participativo (OP) e os conselhos de políticas públicas. Implementado pela primeira vez em 1989, em Porto Alegre, e logo em seguida em Belo Horizonte em 1993, as experiências de orçamentos participativos rapidamente se multiplicaram em todo território brasileiro e em poucos anos se expandiram para mais de 300 prefeituras. As primeiras experiências se concentraram em capitais e cidades de pequeno e médio porte centradas, principalmente, nas regiões Sul e Sudeste. A partir do ano 2000, o OP expandiu sua presença para as regiões Norte e Nordeste do Brasil (Avritzer; Wampler, 2008; Spada, 2014), constituindo-se como uma das notáveis experiências de inovação democrática no país.

Os conselhos de políticas públicas também estão presentes em todo território brasileiro e representam uma importante dinâmica participativa no país. A proliferação inicial dos conselhos ocorreu, principalmente, nas grandes capitais do Brasil (Avritzer, 2010). Sua implementação ganhou impulso com a Constituição de 1988, abrindo precedente para que, nas leis orgânicas de cada política pública, o repasse de recursos fosse condicionado à existência desses espaços. A partir das áreas como saúde e assistência social, os conselhos de políticas públicas, rapidamente, se multiplicaram e diversificaram em relação a temas e formatos, assumindo um padrão de crescimento contínuo (Avritzer, 2010).

Com a eleição do presidente Lula em 2002, a participação social entra em um novo momento com a expansão das políticas participativas para o âmbito federal. Se, em uma primeira fase, os desenhos participativos centraram-se em experiências locais, a partir dos anos 2000, esse padrão se altera, dando lugar a experiências nacionais de participação. Essa alteração representou uma mudança de orientação e posição em relação às instituições participativas. Assim, o orçamento participativo, que tinha sido a instituição de maior destaque nas políticas participativas entre os anos de 1990 e 2002, passa a ter seu papel secundarizado em relação a outras políticas participativas, especialmente em relação às conferências e conselhos nacionais (Pires; Vaz, 2014). As conferências nacionais, por exemplo, que eram políticas de algumas áreas específicas, foram ampliadas abrangendo outras políticas públicas (Avritzer; Souza, 2013; Souza, 2012; Souza; Pires, 2012). Apenas durante os dois primeiros mandatos do presidente Lula, entre 2003 e 2010, ocorreram mais de 70 conferências nacionais.

O Quadro 1, a seguir, se propõe a explicitar alguns dos elementos principais do processo de estruturação da participação social no Brasil, em quatro importantes áreas: Saúde, Assistência

Social, Meio Ambiente e Mulheres. Tais áreas apresentaram dinâmicas participativas bastante diversas, desde sua formação, e mais tarde constituíram-se como palco dos principais conflitos em relação à participação no país. No quadro, organizamos a dinâmica participativa em cada uma dessas áreas em três dimensões: (i) constitucional: refere-se à presença ou não de elementos participativos em relação à temática na Constituição de 1988; (ii) atores: descreve de forma geral os principais grupos e atores envolvidos no processo participativo da área; e (iii) desenho institucional: refere-se ao formato institucional relacionado à representação dos atores nos espaços de participação. A ideia do quadro é desenhar um panorama geral dessas características comparando os diferentes elementos presentes em cada uma das áreas.

**Quadro 1 – Dimensões da política participativa por áreas**

Áreas das políticas participativas	Dimensões da política participativa		
	Constitucional	Desenho Institucional	Atores
Saúde	Sim	Forte pluralidade entre os representantes da sociedade civil.	Movimentos populares e sanitaristas.
Assistência Social	Sim	Forte pluralidade, incluindo associações de diversos tipos ligadas à assistência social.	Movimentos sociais e organizações tradicionais e modernas ligadas à assistência/caridade.
Meio Ambiente	Não	Representação parcialmente plural. Representantes da sociedade civil compartilham espaço com representantes do setor privado.	Entidades ambientalistas e organizações empresariais.
Mulheres	Não	Forte pluralidade participativa.	Movimentos de mulheres.

Fonte: elaborado pelos autores.

Com base nas características apresentadas, neste momento do artigo, vale mencionar alguns pontos importantes: o primeiro deles refere-se à dimensão da *politics*, que estamos enfatizando desde a introdução deste texto. As principais áreas de políticas participativas, como Saúde e Assistência Social, foram criadas por decisões constitucionais e as demais, como Meio Ambiente<sup>4</sup> e Mulheres, por aquilo que Tilly e Markoff denominam de “expansão da onda democratizante”. Nesse caso, eles passaram a fazer parte da *policy*, como iremos explicar posteriormente. É nesses conselhos que a disputa política se concentrou, a partir de 2016.

Em relação à dimensão constitucional, o primeiro momento participativo (1990-2014) que estamos analisando já mostra a constitucionalização de parte do processo participativo e uma tendência a transformar o núcleo participativo em *politics*. De um lado, a constitucionalização

<sup>4</sup>Como veremos mais adiante, o Conselho Nacional do Meio Ambiente foi estabelecido em 1981, inicialmente com a participação de algumas organizações da sociedade civil. Sua regulamentação ocorreu em 1990, por meio do decreto nº 9.9274/1990, que expandiu significativamente o envolvimento das organizações da sociedade civil. No entanto, foi somente em 2003 (já em um momento de expansão participativa) que ocorreu a convocação da primeira Conferência Nacional do Meio Ambiente, marcando mais fortemente o incremento da participação na área. No âmbito das políticas para mulheres, a primeira conferência nacional também só foi convocada nos anos 2000, especificamente em junho de 2004. Por outro lado, em áreas como saúde e assistência social, as primeiras conferências nacionais foram convocadas em 1988 e 1995, respectivamente.

de parte do processo participativo seria, no caso de muitos países, uma tendência a transformar a participação em *politics*. Porém, dado que a Constituição de 1988 envolve tanto organização política quanto as diretrizes principais das políticas sociais, é importante ir além da simples constatação acerca da presença de elementos constitucionais participativos para reconhecer que esses elementos são de fato fundamentos constitucionais da participação, como são os casos dos artigos 1 e 14 da Constituição de 1988.<sup>5</sup>

Com relação ao desenho institucional da participação, essa variável é posterior ao elemento constitucional e varia no que diz respeito à paridade e ao tipo de atores (Avritzer; Pereira, 2012). Apesar de ser assegurada em tese a paridade em várias áreas temáticas, essa paridade varia conforme diversas características dos usuários, incluindo o fato de que, em algumas áreas, a chamada "sociedade civil" engloba atores com fortes interesses privados. Esse é o caso principalmente da área temática do meio ambiente.<sup>6</sup> O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) é considerado uma das primeiras instituições participativas, criado pela Lei nº 6.938, de 31 de outubro de 1981, portanto, ainda no período autoritário (Souza; Novicki, 2011). No entanto, o sentido no qual a legislação sobre meio ambiente se desenvolveu não foi o da participação e sim da garantia de direitos ambientais (Souza; Novicki, 2011). Assim, tal como iremos ver na sessão seguinte, as garantias que o Poder Judiciário irá dar ao meio ambiente serão diferentes das garantias às políticas participativas constitucionalizadas.

Também é importante observar uma diferença muito importante entre os tipos de atores que atuam na política ambiental e os atores que atuam em políticas como a de saúde e assistência social. Especialmente no que diz respeito à participação na área de saúde (Fleury, 2018), a participação não estatal envolve exclusivamente atores sociais, que, apesar de possíveis divergências valorativas, têm interesses comuns que se expressam no financiamento e no funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS). Já no que diz respeito à área ambiental, os interesses do que se pode chamar de sociedade civil ou mesmo da comunidade de políticas (Kingdom, 2003) envolvem profundas divergências no que diz respeito à organização da *policy*.

Mais uma vez, é interessante observar que o primeiro momento da participação social, o momento expansivo, chega ao fim por meio de uma disputa sobre *politics*, que posteriormente se desdobra em uma disputa sobre *policy*, ou naquilo que Couto (2019) denomina de uma mudança

---

<sup>5</sup>Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019); V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular (Brasil, 1988).

<sup>6</sup>Como se pode verificar, por exemplo, na composição do Conselho Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais, em que, entre os conselheiros representantes da sociedade civil, estão variadas entidades do setor produtivo, como a Fiemg. Composição do Conselho Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais (Copam) - Biênio 2023-2025 - Sociedade civil: Setor Produtivo: Associação Comercial e Empresarial de Minas Gerais (ACMinas); Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais (Faemg); Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg); Conselho da Micro, Pequena e Média Indústria; Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (Fetaemg); Instituto Brasileiro de Mineração, entre outras (Copam, 2023).

na correlação de forças e na concepção dos atores políticos sobre a *policy*. Até meados de 2013, a participação no país exibia certo grau de solidez, ainda que estivesse restrita a determinadas áreas de políticas sociais (Pires; Vaz, 2012). Contudo, a repercussão do decreto nº 8.243/2014 deixou claro que o padrão participativo vigente no país apresentava fragilidades e que o consenso no sistema político em relação à participação havia mudado. O decreto, emitido pela então presidente Dilma Rousseff, no dia 14 de maio de 2014, apresentava as definições básicas da Política Nacional de Participação Social (PNPS), ressaltando a necessidade de fortalecimento e articulação das instituições participativas, por meio do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O SNPS seria organizado em um conjunto de medidas institucionais de articulação e fortalecimento dos instrumentos e mecanismos de participação já existentes e sua interface com as novas formas e linguagens participativas no conjunto do Poder Executivo.

O decreto enfrentou fortes reações tanto na imprensa quanto no Congresso Nacional. Na imprensa, destaca-se o editorial de 29 de maio de 2014 do jornal *O Estado de S. Paulo*, em que se acusava a PNPS de “modificar o sistema brasileiro de governo”. Outros veículos de comunicação chegaram a apelidar o decreto de bolivarianista<sup>7</sup>. Já no Congresso Nacional, o Decreto nº. 8.243/2014 foi objeto de propostas de revogação, argumentando que o decreto alterava o papel dos representantes políticos. No Projeto de Decreto de Revogação Legislativa, os deputados Mendonça Filho (DEM-PE) e Ronaldo Caiado (DEM-GO) acusaram a presidente Dilma Rousseff de “implodir o regime de democracia representativa”, uma vez que o SNPS transformaria a Câmara dos Deputados em um “autêntico elefante branco” (Brasil, 2014). Mais uma vez observamos que a disputa política que se iniciava ia além da *policy* e colocava em jogo o modelo de representação democrática.

Ou seja, o decreto nº 8.243/2014 desatou uma disputa, entre o governo Dilma Rousseff e o Congresso Nacional, sobre a interpretação dos elementos estruturais da participação na organização do governo e a prerrogativa do Executivo de legislar por decreto sobre o assunto. No entanto, tal como iremos mostrar, a seguir, essa disputa se desdobra em duas disputas adicionais. Uma primeira com o governo Bolsonaro se propondo a revogar todas as políticas participativas. E, em segundo lugar, termina-se por envolver o Supremo Tribunal Federal na questão, devido aos seus fundamentos constitucionais. De todas as maneiras, a revogação parcial do decreto nº 8.243 e as mudanças nos conselhos nacionais, após o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, marcam o final do período de expansão participativa (1988-2014).

---

<sup>7</sup><https://veja.abril.com.br/politica/dois-dias-depois-da-eleicao-camara-derruba-decreto-bolivariano-de-dilma>; <https://www1.folha.uol.com.br/paineldoleitor/2014/06/1470982-o-decreto-n-8243-e-a-maior-afrota-a-democracia-que-ja-presenciei-diz-leitor.shtml>

#### 4. O ATAQUE À PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: 2014-2022

O Brasil entra, a partir das eleições de 2014, em um processo de desdemocratização, iniciado por Aécio Neves, quando ele não reconhece o resultado das eleições e, em seguida, o contesta no TSE (Avritzer, 2019). A desdemocratização se acentua com o *impeachment* sem bases legais da ex-presidente Dilma, com a prisão do ex-presidente Lula e finalmente com a eleição de Jair Bolsonaro. A eleição de Bolsonaro é o fator determinante, uma vez que com ela se rompe um dos poucos elementos consensuais do período que podemos denominar de “Nova República” – a rejeição do legado autoritário do período 1964-1985 e a aceitação da constituição de 1988 enquanto uma plataforma de ampliação de direitos. Bolsonaro procurou mudar a narrativa sobre o período autoritário e ao mesmo tempo questionar tanto a tradição de direitos civis, quanto a de direitos sociais e difusos instituídas pela Carta de 1988.

O processo de regressão democrática ou de desdemocratização envolve um conjunto de disputas em torno da participação social. Em 2014, o decreto nº 8.243 é fortemente criticado tanto na arena midiática (*Veja*, de 03/06/2014) quanto na arena política, de maneira que tanto na Câmara quanto no Senado surgem decretos de revogação legislativa, como apontamos anteriormente. No entanto, o mais importante em relação ao decreto é que ele antecipa a ruptura das lideranças tradicionais do PMDB com o governo Dilma e com o Partido dos Trabalhadores (PT). A proposta de revogação legislativa pela Câmara dos Deputados é aprovada na mesma semana em que Dilma Rousseff é reeleita presidente, sinalizando um novo padrão de tensão entre PMDB e governo, relativizando assim a vitória da presidente. Esse padrão irá se acentuar em 2016 com o *impeachment* da ex-presidente Dilma e se radicalizar completamente a partir de 1º de janeiro de 2019, com a posse de Jair Bolsonaro. De fato, passamos a ter fortes elementos de desdemocratização no que diz respeito à divisão de poderes, à estrutura de direitos e a uma tentativa de reabilitação da herança autoritária anterior a 1985 (Avritzer, 2019). É nesse contexto que podemos pensar as diversas tentativas de desativar ou reduzir o impacto da participação social. No entanto, tal como iremos mostrar mais adiante, as tentativas de desdemocratização incidem de forma diferente em relação às políticas constitucionalizadas e não constitucionalizadas.

Quando analisamos os primeiros elementos do ataque à participação realizados nos governos Temer e Bolsonaro, notamos algumas diferenças importantes. No caso do governo Temer, houve uma intervenção leve, mas decisiva em alguns centros importantes da política participativa. O caso mais relevante foi o da participação na saúde. Almeida (2020) apontou os embates entre atores sociais e governamentais em torno da adoção de planos de saúde privados (Almeida, 2020, p. 3). O Conselho Nacional de Saúde também lançou, em 2017, um abaixo assinado contra a emenda constitucional nº 95.<sup>8</sup>

No Conselho Nacional de Direitos da Mulher também houve reação. Avelino (2020) e Santos (2021) chamaram atenção para a primeira renúncia coletiva da história do Conselho

<sup>8</sup><https://pensesus.fiocruz.br/abrasus-e-cns-lan%C3%A7am-abaixo-assinado-online-contra-emenda-constitucional-952016>

Nacional dos Direitos da Mulher, decidida em assembleia na IV Conferência Nacional, em 2016. Sete conselheiras representantes de entidades da sociedade civil<sup>9</sup> reagiram a esse processo com uma carta de renúncia coletiva, na qual denunciaram o “golpe parlamentar-jurídico-midiático” e afirmaram não reconhecer o governo provisório, considerando-o ilegítimo. Como resultado, o conselho ficou vacante de agosto até outubro daquele ano (Avelino, 2020; Santos, 2021).

Assim, até a eleição de Jair Bolsonaro, tínhamos uma mudança em uma política de expansão da participação, com maior foco na *policy*. Com exceção do decreto de revogação legislativa da PNPS, que ficou incompleto porque jamais foi votado no Senado. A extinção das secretarias de Direito da Mulher e da Igualdade Racial, juntamente com a reorganização do SUS e do SUAS, implicaram em reversões de políticas públicas centrais, dentro de uma concepção de mudança política.

Por outro lado, o governo Temer não avançou sobre o formato dos conselhos e não questionou o seu papel na institucionalidade política. Foi no governo Bolsonaro que assistimos a uma tentativa clara de desmonte participativo ancorada em um processo amplo de desdemocratização. Ainda antes da edição do decreto nº 9.759, a Casa Civil, então ocupada pelo ministro Onix Lorenzoni, emitiu o ofício-circular número 1/2019/CC/PR, do dia 08 de março de 2019, endereçado ao então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, com o tema “avaliação para extinção, adequação ou fusão de colegiados” (Silva *et al.*, 2022, p. 182; Brasil, 2019). O ofício lista 23 entidades que deveriam ser avaliadas para sua “extinção, adequação ou fusão”. No entanto, foi por meio do decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que a tentativa de desmonte da participação ampliou-se para todos os setores. Essa intenção ficou explícita no próprio texto do decreto, que previa a extinção generalizada de conselhos, colegiados e comitês. É importante notar que o governo Bolsonaro não se preocupou em listar os órgãos que seriam extintos, indicando uma priorização desigual das áreas de políticas sociais.

A reação ao decreto nº 9.759 dá-se por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.121, proposta pelo Partido dos Trabalhadores, que apresentou a primeira ação do governo Bolsonaro julgada pelo STF. A ação proposta pelo PT não entrou no mérito das formas de participação, focando principalmente na alegação de que havia uma violação do princípio constitucional referente à extinção de órgãos públicos. Durante o julgamento, em junho de 2019, o então Ministro Marco Aurélio Mello afirmou que não cabe ao chefe do Poder Executivo, “em ato unilateral extinguir colegiados, conselhos, comitês, entre outros órgãos. Ele [presidente da República] pode vetar a lei, mas não pode simplesmente afastar do cenário nacional uma lei criadora de um órgão”.<sup>10</sup> Houve, assim, a decisão de que as instituições participativas criadas

<sup>9</sup>Assinaram a Carta de renúncia ao Conselho Nacional de Direitos das Mulheres as entidades: Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB), Marcha Mundial das Mulheres (MMM), Rede Mulher e Mídia (RMM), Rede Economia e Feminismo (REF), Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), e duas conselheiras de notório conhecimento das questões de gênero.

<sup>10</sup>[tps://www.jusbrasil.com.br/noticias/stf-inicia-julgamento-de-acao-contra-extincao-por-decreto-de-conselhos-federais-da-administracao-publica/720708996](https://www.jusbrasil.com.br/noticias/stf-inicia-julgamento-de-acao-contra-extincao-por-decreto-de-conselhos-federais-da-administracao-publica/720708996)

por lei continuariam a funcionar, ou seja, passamos a ter um reconhecimento judicial de que as formas participativas fazem parte da *politics*.

A decisão judicial evitou a extinção de vários órgãos, mas também resultou na identificação inicial de 55 colegiados que deixariam de existir. Contudo, é relevante observar que somente no contexto da participação relacionada ao meio ambiente houve uma resposta por parte do governo. No dia 28 de maio de 2019, em antecipação à decisão, foi emitido o decreto nº 9.806/19, o qual modificou a configuração do Conama. Isso ocorreu porque já estava evidente que o conselho não poderia ser extinto (Gomide; Silva, 2023). As alterações na composição do Conama tiveram como objetivo diminuir a participação das entidades ambientalistas, que passaram de 22 para 4, e a representação dos governos municipais, que passou de 8 para 2 representantes. A representação do setor produtivo também foi diminuída. Assim, o objetivo evidente da mudança foi aumentar a representação do Governo Federal no Conama, que vinha diminuindo ao longo dos anos. Trata-se de um ato da *politics* que deveria gerar, posteriormente, mudanças na *policy* (Silva *et al.*, 2022).

Mais uma vez, nota-se a abordagem do governo Bolsonaro de empregar decretos como meio para efetuar alterações na *politics*. Nesse caso, a representação de setores da sociedade civil e dos governos municipais no Conama foi levada ao âmbito judicial, com uma ação apresentada pela Procuradoria Geral da República (PGR). Em setembro de 2019, a PGR entrou com a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 623, originada de uma representação feita por procuradores da terceira região em conjunto com entidades ambientalistas. Nessa representação, surge o tema específico da representação da sociedade civil no governo. Apenas no dia 19 de maio de 2023, por meio de um julgamento virtual, o STF suspendeu os efeitos do Decreto nº 9.806/2019. A ministra Rosa Weber, que atuou como relatora do caso, expressou em sua decisão que “esse quadro demonstra que os representantes da sociedade civil não têm efetiva capacidade de influência na tomada de decisão, ficando circunscritos à posição isolada de minoria quanto à veiculação de seus interesses na composição da vontade coletiva (...) igual posição foi destinada aos entes subnacionais e às entidades empresariais” (STF, 2023).

Assim, uma série de questões se colocam para pensarmos o padrão da destruição ou a forma institucional do desmonte da participação. De um lado, o governo Bolsonaro se inicia como uma proposta de mudar a *politics*, sem passar pelo crivo constitucional e nem ao menos pelo Congresso Nacional. É assim que podemos entender o decreto nº 9.759 de 2019. Pelas duas reações do STF, ao Decreto nº 9.759 e, posteriormente, ao nº 9.806, podemos perceber que a destruição dos fundamentos constitucionais da participação não foi exitosa e os fundamentos constitucionais da participação foram preservados pelo STF. Ainda mais significativo foi o fato de a discussão do Decreto 9.759 ter sido a primeira derrota do governo Bolsonaro no STF.

Uma vez dito isso, é importante entender como foi a discussão em relação à participação no meio ambiente, para termos uma ideia do porquê de a política de desmonte do governo

Bolsonaro ter se concentrado nessa área (Gomide; Silva, 2023). Em primeiro lugar, vale a pena observar que a tentativa de desmontar a institucionalidade participativa do meio ambiente partiu da Casa Civil do governo Bolsonaro, ficando claro que era uma orientação geral do governo e não apenas uma política específica. No momento em que o decreto nº 9.759 é derrubado parcialmente pelo STF, apenas a área de participação no meio ambiente motiva um novo decreto alterando a composição do colegiado e diminuindo a participação da sociedade civil e das entidades federativas. A maneira como o governo Bolsonaro concentrou seus esforços de desmonte da participação, primeiramente como um esforço amplo e depois com um esforço concentrado na área do meio ambiente, sugere uma orientação direcionada a *politics* e, em seguida, uma orientação específica em relação às políticas do meio ambiente. Essa direção de ação foi única e não se assemelhou nem à área de saúde, nem à assistência social ou à de direitos da mulher. Assim, não vemos por que a questão do desenho institucional deva estar ligada à resiliência nessa área específica. O Quadro 2, a seguir, sistematiza as principais informações em relação ao processo de desmonte das instituições participativas nas quatro áreas analisadas – Saúde, Meio Ambiente, Assistência Social e Políticas para as Mulheres. Analisamos a principal estratégia de desmonte adotada pelo governo em cada área, seguida pela principal forma de reação dos atores da sociedade civil, a viabilidade de contestação na arena judicial e, por fim, o desdobramento desse processo, descrevendo a atual configuração e composição dos conselhos nacionais em cada área.

**Quadro 2 – Desmonte participativo e reação dos conselhos nacionais**

	<b>Forma de desmonte participativo</b>	<b>Reação dos atores</b>	<b>Possibilidade de contestação judicial</b>	<b>Resultado</b>
<b>Política de Saúde</b>	Política do ministério de ataque ao SUS e embates entre representantes do governo e da sociedade civil no conselho nacional.	Forte reação do Conselho Nacional de Saúde, com notas públicas e moções de repúdio, além de reafirmar sua posição durante a 16ª Conferência Nacional de Saúde.	Em razão da natureza jurídica do decreto nº 9.759 (não abarcando o CNS), não houve uma reação específica realizada por atores da área de saúde.	Conselho permanece inalterado na sua composição.
<b>Política Ambiental</b>	A política geral do governo envolvendo ataques específicos à política ambiental, com ações de reconfiguração e redução da participação no Conama.	Reação dos atores ambientalistas e do sistema jurídico, através da PGR.	Contestação específica no STF, proposta pela PGR, com participação de entidades ambientalistas.	Conselho volta à configuração original, no governo Lula (2023), com decisão do STF.

	Forma de desmonte participativo	Reação dos atores	Possibilidade de contestação judicial	Resultado
<b>Política de Assistência Social</b>	Política do ministério de pouco apoio do Governo Federal na organização das atividades do conselho.	Reação do conselho nacional e convocação da 12ª Conferência Nacional sem apoio do Governo Federal.	Em razão da natureza jurídica do Decreto nº 9.759 (não abrangendo o CNAS), não há uma reação específica realizada por atores da área de assistência social.	Conselho permanece inalterado na sua composição.
<b>Política das Mulheres</b>	Política geral do governo de ataque à política para as mulheres, resultando em uma reestruturação ministerial que transfere a pasta para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.	Renúncia coletiva de entidades representantes da sociedade civil no conselho nacional e investimento em repertórios não institucionais (como protestos e marchas).	Em razão da natureza jurídica do decreto nº 9.759 (não abrangendo o CNDM), não há uma reação específica realizada por atores da área de direitos da mulher.	Conselho permanece com o desenho de sua composição inalterado, mas com um novo perfil de entidades representantes da sociedade civil.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Assim, a nossa interpretação é que o elemento fundamental do desmonte está ligado à *politics*, isto é, está relacionado à centralidade de algumas políticas e da política participativa no processo de desmonte das políticas públicas. O governo Bolsonaro tentou extingui-la por decreto como se tratasse de uma simples vontade do governo. O fato de que não só suas ações não foram constitucionalizadas, como também ele foi derrotado no STF, mesmo em um momento de força do seu governo em 2019, mostra que se tratava, de fato, de um ataque à forma geral da participação. Nesse sentido, o desenho específico da política parece ter sido menos importante do que a própria centralidade da política no projeto de desmonte. Na sessão a seguir, analisaremos o processo de reorganização da participação no terceiro mandato do presidente Lula.

## 5. A REORGANIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: o governo Lula 3

O processo de retomada da participação social teve início ainda durante os trabalhos da equipe de transição, quando foi proposta a extinção do Decreto nº 9.759/2019 (Macedo, 2023). Mesmo durante a campanha presidencial, Lula já dava indícios da centralidade que a participação ocuparia em seu governo. Durante a campanha, o atual presidente defendeu a implementação de um orçamento participativo nacional, em contraposição ao orçamento secreto do ex-presidente Jair Bolsonaro<sup>11</sup>, e destacou a importância das conferências nacionais para a produção de políticas públicas<sup>12</sup>. Já no dia 01 de janeiro de 2023, ainda nos seus primeiros

<sup>11</sup><https://www.cartacapital.com.br/politica/lula-diz-que-o-orcamento-secreto-e-uma-podridao-e-defende-orcamento-participativo/>

<sup>12</sup><https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/30/leia-a-integra-do-pronunciamento-de-lula-apos-o-resultado-da-eleicao.htm>

atos como presidente, Lula assinou os decretos nº 11.371/2023<sup>13</sup> e nº 11.363/2023<sup>14</sup>, revogando o Decreto nº 9.759/2019 de Bolsonaro e restabelecendo a Secretaria Geral da Presidência enquanto órgão de coordenação da participação social. Ao restaurar os conselhos e colegiados que foram alvo de medidas durante o governo Bolsonaro e ao atribuir à Secretaria Geral da Presidência a responsabilidade de articular e implementar as instituições participativas, inicia-se uma nova fase para a participação social no Brasil.

Frente aos ataques que a participação sofreu durante o governo Bolsonaro, algumas medidas foram tomadas, principalmente em relação ao reestabelecimento dos conselhos. Foram recriados seis conselhos nacionais e nove conselhos foram reformulados, restabelecendo as diretrizes referentes às suas funções e à representação da sociedade civil. Foi o caso do Conama, em que, durante o governo Bolsonaro, o número total de conselheiros passou de 96 para 26. Atualmente, o conselho conta com 114 conselheiros titulares, sendo 23 representantes da sociedade civil, que foram escolhidos por processo eleitoral. Em março de 2023, a atual ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva, tornou público o edital de convocação que regulamentou o processo de eleição para escolha das entidades ambientalistas que passaram a integrar o plenário do Conama para o biênio 2023-2025.<sup>15</sup> Hoje, o conselho conta com representantes dos estados e do Distrito Federal, representantes dos governos municipais (um representante por região), representantes das entidades empresariais, representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, representantes de associações para defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, entidades da área ambiental e saneamento, entre outros.

### Quadro 3 – Conselhos nacionais recriados e reformulados (2023)

Conselhos nacionais recriados	
Conselhos	Legislação
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Sustentável	Decreto nº 11.451, de 22 de março de 2023
Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável	Decreto nº 11.454, de 24 de março de 2023
Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+	Decreto nº 11.471, de 6 de abril de 2023
Conselho Nacional das Cidades	Decreto nº 11.371, de 1º de janeiro de 2023
Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica	Decreto nº 11.397, de 21 de janeiro de 2023
Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção	Decreto nº 11.528, de 16 de maio de 2023
Conselhos nacionais reformulados	
Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT)	Decreto nº 11.474, de 6 de abril de 2023
Conselho Nacional de Juventude (Conjuve)	Decreto nº 11.470, de 5 de abril de 2023
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)	Decreto nº 11.421, de 28 de fevereiro de 2023
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)	Decreto nº 11.473, de 6 de abril de 2023

<sup>13</sup>[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11371.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11371.htm)

<sup>14</sup>[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11363.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11363.htm)

<sup>15</sup>Foram eleitas entidades ambientalistas cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (CNEA), sendo: duas para cada uma das cinco regiões do país e três de âmbito nacional. Puderam votar entidades cadastradas no CNEA há pelo menos um ano e que manifestaram interesse através de formulário digital na página do Conama e do Ministério do Meio Ambiente.

Conselhos nacionais reformulados	
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI)	Decreto nº 11.483, de 6 de abril de 2023
Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad)	Decreto nº 11.480, de 6 de abril de 2023
Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CONPCT)	Decreto nº 11.481, de 6 de abril de 2023
Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)	Decreto nº 11.417, de 16 de fevereiro de 2023
Conselho Nacional de Política Indigenista	Decreto nº 11.509, de 28 de abril de 2023

**Fonte:** Secretaria Geral da Presidência da República, junho de 2023.

Dos conselhos recriados, o "Conselhão" ou Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável ganhou destaque na mídia brasileira. Sua relevância se deve à presença de uma diversidade de participantes, como empresários, sindicalistas, pesquisadores e indivíduos com grande influência nas redes sociais<sup>16</sup>. Além disso, o próprio presidente e alguns ministros também participam das reuniões do conselho. Criado em 2003, durante o primeiro mandato do presidente Lula, extinto em 2019 por Bolsonaro, o Conselhão terá como desafio não apenas discutir importantes temas, como foi o caso da PEC nº 09/2023 (PEC da anistia) (G1, 2023)<sup>17</sup>, como também marcar a presença do governo em diferentes setores, principalmente nas redes sociais, espaço em que a extrema-direita tem forte presença.

Em consonância com sua estratégia de articulação, o governo Lula também procedeu à nomeação de assessores de participação e diversidade para cada um dos ministérios. Esses assessores desempenham a função de facilitar o diálogo entre a sociedade civil e as respectivas pastas ministeriais do governo. Essa iniciativa tem por objetivo promover uma abordagem mais abrangente da participação em todas as esferas do Governo Federal, inclusive aquelas com histórico participativo limitado. Conforme anteriormente mencionado, a participação tem sido mais proeminente no âmbito das políticas sociais, mas menos expressiva em outras áreas, como o desenvolvimento econômico (Pires; Vaz, 2014); a nomeação dos assessores seria uma resposta a essa lacuna.

Um dos grandes investimentos do governo em relação à participação, ainda durante o primeiro semestre de 2023, foi o Plano Plurianual (PPA) participativo. A reorganização de um processo participativo no PPA expressa bem a ideia da participação entre o passado e o futuro, uma vez que a participação no PPA foi a primeira política participativa do governo Lula em 2003. Desde o primeiro processo participativo de elaboração do PPA de 2004-2007, ainda no primeiro governo Lula, até o PPA 2016-2019, já no governo Dilma, a participação se deu fundamentalmente no formato presencial. Já nesse momento de retomada participativa<sup>18</sup>, o PPA 2024-2027 amplia a participação por meio da articulação de espaços participativos presenciais

<sup>16</sup><https://www.gov.br/sri/pt-br/cdess/aceso-a-informacao/membros-do-conselho>

<sup>17</sup><https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/05/16/e-um-tema-dos-partidos-politicos-diz-padilha-sobre-pec-que-anistia-partidos-por-prestacao-de-conta-irregular.ghtml>

<sup>18</sup>O processo de elaboração do PPA 2020-2023, durante o governo Bolsonaro, foi considerado o menos participativo desde 2003. A participação da sociedade civil se deu apenas em junho de 2019 por meio de uma consulta pública com 2.100 participações (Brasil, 2019).

e digitais. O desenho do PPA foi composto por: plenárias presenciais, que ocorreram em todos os estados do país, com a presença do ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência e da ministra do Planejamento e do Orçamento; dois fóruns interconselhos, com representantes dos conselhos nacionais; e a Plataforma Brasil Participativo, a face digital do processo.

Apesar das plenárias estaduais terem mobilizados mais de 34 mil participantes (participação expressiva principalmente nos estados do Nordeste e em São Paulo), o foco do processo do PPA participativo esteve em sua face digital A Plataforma Brasil Participativo, que foi lançada durante a plenária na Bahia, contou com mais de 4 milhões de acessos, 8.254 propostas e 1.529.826 votos. É possível observar que a dimensão presencial não foi suficiente para mobilizar o apoio necessário para que as propostas do campo tradicional da sociedade civil fossem bem votadas. Apenas em julho (já no final do processo), em particular durante a 17ª Conferência Nacional de Saúde, acontece uma virada em relação às propostas mais votadas. Até então as primeiras posições do ranking das propostas mais votadas eram ocupadas por propostas de cunho corporativo, como aumento dos cargos da Polícia Rodoviária Federal ou reestruturação de carreiras de técnicos administrativos dos institutos federais. A partir de julho, há uma importante reversão, em que propostas relacionadas a políticas públicas, especialmente da área de saúde, passam a ocupar as primeiras posições do ranking. No ranking final, as duas propostas mais votadas foram: “A valorização profissional dos ACS (agentes comunitários de saúde) e ACE (agente de combate às endemias) para ampliação de serviços de saúde no SUS”, com 95.731 votos, e “Aumento do piso da enfermagem”, com 92.502 votos.

O Quadro 4 mostra a votação das propostas em dois momentos principais (junho e julho). O quadro demonstra que a disposição das propostas no ranking nem sempre se manteve constante durante o processo participativo. Houve uma significativa variação na posição das propostas vencedoras no ranking, influenciada, principalmente, pela realização da 17ª Conferência Nacional de Saúde.

**Quadro 4 – Propostas PPA Participativo 2023 (Top5 comparativo)**

Propostas	23 a 29 de junho		Top5 – final (16 de julho)	
	Votos	Posição no ranking	Votos	Posição no ranking
Qualificação técnica e valorização profissional dos ACS e ACE para ampliação de serviços de saúde no SUS.	20.141	5º	95.731	1º
Aumento do piso da enfermagem.	15.429	6º	92.502	2º
Reestruturação da carreira e recomposição salarial dos Técnico-Administrativos em Educação (TAE) do PCCTAE das instituições federais de ensino (IFE).	37.701	1º	77.066	3º
Segurança Pública Cidadã – segurança jurídica para os guardas municipais.	35.486	2º	75.382	4º
Aumento de cargos para a PRF e a convocação de todos os 1.455 aprovados.	30.147	3º	73.173	5º

**Fonte:** elaborado pelos autores com base nos dados da Secretaria Geral da Presidência de República, 2023.

Essa virada interessante, a partir da 17ª Conferência Nacional de Saúde, que ocorreu entre os dias 02 e 05 de julho, melhorou a posição das propostas ligadas à saúde no ranking. Ao final do processo digital, a proposta de qualificação dos agentes comunitários de saúde saltou do 5º lugar para a primeira posição em menos de 20 dias. O mesmo aconteceu com a proposta referente ao aumento do piso da enfermagem, que acumulou mais de 80 mil votos nesse mesmo período e passou a ocupar o segundo lugar no ranking. Esse fenômeno demonstra a atenção necessária para a relação entre os processos digitais e a própria dinâmica presencial.

Por outro lado, o ranking das propostas mais votadas também lança luz sobre importantes aspectos da sociedade civil brasileira e seus padrões de participação. Apesar de movimentos tradicionais do campo progressista e da base do governo terem investido em suas propostas e participado da maioria das plenárias estaduais, não foram esses grupos que mobilizaram a maioria dos votos. Movimentos como o MST, o MTST e a Marcha das Mulheres estiveram presentes em várias plenárias estaduais e cada um desses movimentos organizaram suas bases em torno de uma mesma proposta, a fim de concentrar seus votos. No entanto, foi outro perfil de organização civil que obteve a maioria dos votos da plataforma. A proposta do MST<sup>19</sup> teve 13.384 votos (14ª posição no top50), a do MTST<sup>20</sup> 3.952 votos (39ª posição no top50) e a Marcha das Mulheres<sup>21</sup> teve apenas 522 (entrando apenas para o ranking de propostas enviadas ao Ministério das Mulheres). As organizações como sindicatos e associações profissionais com pautas de carreiras e corporativas, como policiais e agentes penitenciários, conseguiram mobilizar mais votos do que os próprios movimentos presentes nas plenárias, colocando suas propostas bem à frente das desses movimentos. Dentre os grupos tradicionais, apenas as propostas da área da saúde se destacaram, principalmente em função da 17ª Conferência Nacional de Saúde. Tais evidências demonstram que as plenárias mobilizaram grupos muito específicos da base do governo e a plataforma digital mobilizou muito mais outras organizações da sociedade civil. Essa dinâmica confirma a pluralidade da sociedade civil brasileira que, inclusive, apresenta padrões de organização diferentes do que foi visto nos primeiros governos do presidente Lula.

Assim, podemos pensar a reorganização da participação social no terceiro governo do presidente Lula como a reinserção da *policy* na política participativa. Depois de uma disputa sobre a participação focada na sua centralidade na política e na representação, que começou em

---

<sup>19</sup>Proposta do MST: Reforma Agrária para Desenvolver o Brasil e Combater a Fome – planejar, organizar e desenvolver um amplo processo de reforma agrária no Brasil, regularizando todas as famílias Sem Terra, desenvolvendo os assentamentos, incentivando, a partir do acesso à terra e o cumprimento da função social, as condições para o bem viver no campo, com saúde, educação, cultura e sociabilidade. Infraestrutura e estímulo concreto à produção de alimentos saudáveis e em larga escala, a partir do desenvolvimento de agroecologia, com tecnologia e assistência técnica.

<sup>20</sup>Proposta do MTST: Programa Periferia Viva – a Secretaria Nacional de Periferias propõe o Programa Periferia Viva, para articular todas as políticas públicas do Estado nos territórios periféricos e garantir a participação popular nas decisões. Nas periferias, não basta só um tipo de intervenção do Estado. São décadas de abandono, carências e vulnerabilidades. E também décadas de organização popular para exigir os direitos e criar soluções. O Periferia Viva é uma inovação do governo Lula para mudar a vida do povo das periferias do Brasil.

<sup>21</sup>Proposta da Marcha das Mulheres: Política de Cuidados – criação da Política Nacional de Cuidados com oferta de creches públicas e gratuitas, educação em tempo integral, cozinhas e lavanderias comunitárias, restaurantes populares, centros dia e outros espaços de socialização dos cuidados de pessoas dependentes.

2014 e só terminou com a derrota eleitoral do ex-presidente Bolsonaro, o terceiro mandato do presidente Lula passou a se concentrar mais uma vez na *policy*, isso é, em políticas participativas específicas para diferentes setores, centrada em algumas políticas públicas. Exatamente porque a política participativa do terceiro mandato voltou a se centrar na *policy*, podemos observar diferentes características do passado e do presente se combinando. Duas questões parecem ser fundamentais e, a nosso ver, irão reaparecer nos processos participativos que irão ocorrer nos próximos meses. A primeira delas consiste em uma tensão entre o presencial e o digital ligada à tradição de mobilização e ao perfil das organizações da sociedade civil que podemos denominar de clássicas. Essas organizações operaram em uma lógica clássica de mobilização presencial e mostraram dificuldades em organizar seus membros e apoiadores para votar na Plataforma Brasil Participativo. Surpreende, portanto, que a proposta do MTST, que esteve ativamente envolvida em quase todas as plenárias estaduais e, em muitas delas, teve o direito a voz, tenha recebido apenas 3.952 votos. A segunda questão parece ser a presença de uma base bolsonarista, observada em votações da Conferência Nacional de Saúde e em propostas do PPA. Tópicos como a regulamentação do porte de armas para todos os brasileiros, garantia de representação de grupos evangélicos no governo e possibilidade de candidaturas sem partidos são exemplos de propostas que também surgiram na plataforma digital. Assim, se o passado, no caso do PPA, era reavivar a participação de entidades, o presente e o futuro é entender que ainda não se deu, nas organizações tradicionais brasileiras, a passagem para o digital.

## **6. ENTRE A POLICY E A POLITICS: a reconstrução e o futuro da participação no governo Lula 3**

A tentativa bolsonarista de desmontar a participação no Brasil foi um ato desdemocratizante (Avritzer *et al.*, 2022) que esbarrou na *politics*, isto é, em um arranjo participativo constitucionalizado, que não permitiu ao governo Bolsonaro desmontá-lo. As duas principais tentativas nessa direção, os decretos nº 9.759 e nº 9.806, ambos de 2019, foram derrotados, parcialmente, no STF. Vale ressaltar que a ação contra a redução do número de participantes da sociedade civil e dos estados e municípios no Conama só foi confirmada pelo STF em maio de 2023. Isso confirma a ideia de Tilly (2007) e Markoff (1997) de que os momentos democratizantes ampliam a disposição para reforçar políticas participativas em todas as instituições políticas.

Nesse artigo, procuramos discutir três padrões diferenciados: o da formação da participação, o da desdemocratização e o da reconstrução participativa. Nosso argumento principal foi que as políticas participativas constituem um misto entre *politics* e *policy* difícil de ser desmontado por vontade exclusiva do Poder Executivo, até mesmo quando a correlação de forças políticas e arranjo majoritário se modificam (Couto, 2019). Não pode haver dúvidas de que o objetivo do governo Bolsonaro foi o de desmontar a estrutura participativa, uma vez que o bolsonarismo opera a partir de uma lógica ratificadora que tem o seu campo privilegiado nas

redes sociais (Von Bullow; Avritzer; Santana, 2024). Em segundo lugar, o bolsonarismo tentou destruir seletivamente algumas instituições participativas de áreas em que buscava realizar o desmonte da política pública (Gomide; Silva, 2023). O grau de resiliência em relação aos ataques à participação foi determinado pelo nível de constitucionalização da instituição participativa, associado ao grau de inserção da política na agenda bolsonarista. O exemplo relacionado ao meio ambiente é esclarecedor, pois a abordagem inicial, a partir da orientação da Casa Civil, foi encerrar os órgãos colegiados criados por decreto e ato infralegal, incluindo aqueles colegiados que, mesmo criados por lei, tivessem a regulamentação, em relação à sua competência ou membros, estabelecida por decreto. Essa orientação que busca abarcar até colegiados criados por lei, mas regulamentados por decreto, atingia, frontalmente, a hierarquia normativa e, por isso, foi julgada improcedente ao ser questionada junto ao STF. Por essa razão, após a derrota parcial do decreto nº 9.759 no STF, houve uma decisão imediata de dar continuidade ao desmonte participativo nessa área específica de política pública.

Já no novo governo, a decisão do presidente Lula de reestabelecer os processos participativos foi tomada ainda na transição e se expressou na Medida Provisória nº 1154/2023, que estabeleceu a organização do governo. Duas questões são importantes para compreendermos a nova dinâmica participativa: em primeiro lugar, é importante perceber que a maneira como o governo Lula recolocou a participação na agenda voltou a transformá-la em *policy*. A participação voltou a ocupar uma posição importante em algumas políticas, como no PPA, na organização de algumas políticas públicas como a saúde e em um futuro OP nacional. A evidência mais clara de que a organização da participação deixou de ser um ponto de contenciosidade entre os campos da esquerda e conservador é que, na comissão da Câmara dos Deputados, encarregada de analisar a medida provisória na qual aspectos da política ambiental foram retirados do Ministério do Meio Ambiente, não houve destaque para questões relacionadas à participação. Uma evidência adicional foi a participação de Simone Tebet nas audiências públicas do PPA, mostrando que a contenção da participação não é mais uma política do PMDB, como foi entre 2014 e 2016. Assim, é de se esperar a normalização do papel das políticas participativas.

Portanto, podemos concluir que a dinâmica da participação no Brasil está ligada a processos de expansão e contração relacionados à própria lógica democrática. Diferentemente do suposto por Goldfrank e Esquivel (2020), essa lógica possui resiliência devido aos seus elementos constitucionais e, para que ela deixasse de funcionar, a desdemocratização teria que ter atingido o núcleo de revisão judicial do Estado de Direito, o que sabemos não aconteceu e tem, neste momento, pouca chance de acontecer. Diferentemente do suposto por Bezerra *et al.* (2024), essa lógica aparece, nos momentos de forte disputa política em torno do projeto democrático, pouco relacionada ao desenho institucional e mais relacionada à resiliência dos elementos de *politics* do projeto participativo que acabaram sendo garantidos judicialmente. O próximo período de expansão da participação, que parece ter se iniciado no terceiro mandato do presidente Lula,

terá novos desafios, mas a sua concentração na noção de política pública normal patrocinada pelo Poder Executivo parece, pelo menos nesse primeiro momento, garantir sua retirada do campo polarizado das disputas políticas no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. Lynne Rienner Publishers, 2000.

ALEGRETTI, Giovanni *et al.* **Participatory budgeting worldwide**. Dialog Global, Global Civic Engagement – Service for Development Initiatives. Bonn, 2013. Disponível em < <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/42267/1/Participatory%20Budgeting%20Worldwide.pdf>> Acesso em 04 de setembro de 2023.

ALMEIDA, Debora Rezende de. Resiliência Institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher? **Caderno Crh**, v. 33, 2020.

AVELINO, Daniel. GT Mulheres Afipea. **Nota Técnica 5 - Fortalecimento do Conselho Afipea**. 2020. Disponível em: <https://afipeasindical.org.br/content/uploads/2022/11/GT-Mulheres-Nota-5-Fortalecimento-Conselho-Afipea.pdf>. Acesso em: 3 de setembro de 2023.

AVRITZER, Leonardo. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 455559, 2002.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Editora José Olympio, 2016.

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. Todavia, 2019.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo; SILVA, Eduardo; CARVALHO, Priscila; ZANANDREZ, Priscila. Participação em tempos de desdemocratização: notas para um modelo de análise. In: TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Debora; GURZA LAVALLE, Adrian; SILVA, Marcelo. **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Zouk Editora, 2022.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013.

AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. **The expansion of participatory budgeting in Brazil**. Consultancy work project for the World Bank/MDP-ESA (Africa), 2008.

BAIOCCHI, Gianpaolo. **Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre**. Stanford: Stanford University Press, 2005.

BEZERRA, Carla de Paiva *et al.* Entre a Desinstitucionalização e a resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro. **Dados**, v. 67, p. e20220118, 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Mensagem presidencial que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023 e seus respectivos anexos**. Brasília: Ministério da Economia, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 mai. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9806.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9806.htm). Acesso em: 27 de setembro de 2023.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 set. 1981.

BRASIL. Presidência da República (PR). **Ofício-circular número 1/2019/CC/PR**. Brasília: PR, 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.243/2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e dá outras providências. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.759/2019 de 11 de Abril de 2019**. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Projeto de Decreto Legislativo nº147/2014**. Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118766>>. Acesso em: 27 de setembro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 623, de 22 de março de 2021**. Relator: Ministra Rosa Weber. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620>. Acesso em: 27 de setembro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121**, de 2019. Relator: Ministro Marco Aurelio de Melo. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=413987>. Acesso em: 27 de setembro de 2023.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, p. 41-62, 2006.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **Sistema de governo e políticas públicas**. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4160>

DAGNINO, Evelina. **A experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 2002

DANERMARK, Berth; EKSTRÖM, Mats; KARLSSON, Jan Ch. **Explaining society: critical realism in the social sciences**. Routledge, 2019.

FARIA, Claudia Feres. **O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul**. Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da UFMG, 2005.

FLEURY, Sonia (ed.). **Teoria da Reforma Sanitária: diálogos críticos**. SciELO-Editora Fiocruz, 2018.

GERRING, John. What is a case study and what is it good for? **American Political Science Review**, v. 98, n. 2, p. 341-354, 2004.

- GOLDFRANK, Benjamin; ESQUIVEL, María Teresa González. Sistemas participativos en Brasil y Venezuela: orígenes y casos de dos modelos. **Caderno CRH**, v. 33, p 1-15, 2020.
- GOMIDE, Alexandre; SILVA, Michelle. **Desmonte e reconfiguração das políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2023.
- KINGDON, J. W. **Agendas, alternativas and public policies**. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.
- KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- MARKOFF, John. Really existing democracy: learning from Latin America in the late 1990s. **New Left Review**, p. 48-68, 1997.
- NICOLAU, Jairo. **O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2020.
- PARA JURISTAS, decreto de Dilma coloca o país na rota do bolivarianismo. **Veja**. 4 de junho de 2014. URL: <https://veja.abril.com.br/politica/para-juristas-decreto-de-dilma-coloca-o-pais-na-rota-do-bolivarianismo/>. Acesso em: 03 de setembro de 2023.
- PIERSON, Paul. **Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment**. Cambridge University Press, 1994.
- PIRES, Roberto RC; VAZ, Alexander CN. Para além da participação: interfaces socioestatais no Governo Federal. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, nº 93 volume 1. p. 61-91, 2014.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.
- PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais**. Texto para discussão. Brasília: Ipea, 2012.
- ROMÃO, Wagner; MONTAMBEAULT, Françoise; LOUAULT, Frédéric. Participação institucional e ativismo no Brasil contemporâneo. **Caderno CRH**, v. 33, p 1-4, 2020.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo**. Oficina, nº107. Gradiva, 1998.
- SANTOS, Carla Beatriz Rosário. **Práticas e expressões feministas do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher em contexto de regressão democrática**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política – Universidade Federal de Minas Gerais). UFMG, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/45632>. Acesso em: 3 de setembro de 2023.
- CARDOSO, Cristiane; SILVA, Juliana Pamplona; PEREIRA, Celso Sanchez. A reestruturação do CONAMA e os limites para a democracia participativa na gestão ambiental brasileira. , [S.l.], v. 1, n. 20, p. 178-203, out. 2022. ISSN 2317-8825. Disponível em: <<https://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/395>>. Acesso em: 11 jul. 2024. doi: <https://doi.org/10.51308/continentes.v1i20.395>. SINTOMER, Yves. Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. *Revista del Clad Reforma y Democracia*, n. 31, p. 1-17, 2005.
- SMILDE, David; HELLINGER, Daniel (Ed.). **Venezuela's Bolivarian democracy: participation, politics, and culture under Chávez**. Duke University Press, 2011.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **A que vieram as conferências nacionais?** Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Texto para Discussão. Brasília, Ipea, 2012.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 4, p. 499-518, 2012.

SOUZA, Donaldo Bello; NOVICKI, Victor. A participação social na questão ambiental: limites e possibilidades nos Conselhos de Meio Ambiente no Brasil. **EccoS Revista Científica**, n. 25, p. 235-249, 2011.

SPADA, Paolo. The diffusion of participatory governance innovations: a panel data analysis of the adoption and survival of participatory budgeting in Brazil. **Latin American Studies Association**, v. 32, p. 1-53, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **STF invalida decreto que alterou composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, 25 de maio de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=507872&ori=1>. Acesso em: 27 de setembro de 2023

TATAGIBA, Luciana *et al.* **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Zouk Editora, 2022.

TILLY, Charles. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007

VON BULLOW, Marisa; AVRITZER, Leonardo; SANTANA, Eliara. **Democracy under attack**. New York: Springer, 2024. (No prelo)

### **Leonardo Avritzer**

 <https://orcid.org/0000-0001-9691-1834>

Doutor em Sociologia Política pela New School for Social Research. Pós-doutor pelo Massachusetts Institute of Technology. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharel em Ciências Sociais pela UFMG. Professor titular da Universidade Federal de Minas Gerais  
avritzer1@gmail.com

### **Priscila Zanandrez**

 <https://orcid.org/0000-0002-0897-1034>

Doutora e Mestre em Ciência Política e Bacharel em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora do Projeto de Democracia Participativa da Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisadora de Pós-Doutorado do Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia/IDDC).  
priscilazanandrez@gmail.com



## Entre dinâmicas digitais e presenciais: os desafios da participação social na formulação do Plano Plurianual 2024-2027

Diego Matheus Oliveira de Menezes

Felipe Portela Bezerra

Matheus Baccarin

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte - MG, Brasil

A participação no Plano Plurianual 2024-2027 reabriu a possibilidade da sociedade civil contribuir com o planejamento governamental. A plataforma Brasil Participativo foi base para uma votação digital nacional, enquanto a mobilização presencial ocorreu em 27 plenárias estaduais e no Fórum Interconselhos. Trata-se da maior iniciativa de participação em um PPA na história do país em números absolutos. Para entender esse processo, a metodologia da pesquisa recorreu à análise documental de relatórios oficiais e à observação participante em reuniões presenciais do Fórum Interconselhos e em 8 plenárias estaduais. Os resultados da pesquisa indicam que houve um importante número de pessoas envolvidas nesse processo de participação, com grande diversidade temática, embora sem debate das pautas em análise e com alguns desafios enfrentados, como a incapacidade de mobilização de determinados setores e limitações à participação digital.

**Palavras-chave:** participação social; plano plurianual; democracia digital; fórum interconselhos.



## **Entre la dinámica digital y la presencial: Los desafíos de la participación social en la formulación del Plan Plurianual 2024-2027**

La participación en el Plan Plurianual 2024-2027 ha reabierto la posibilidad de que la sociedad civil contribuya al plan presupuestario. La votación ocurrió a través de la plataforma digital Brasil Participativo, mientras que la movilización presencial tuvo lugar en 27 sesiones plenarias estatales y el Foro Interconsejos. Se trata de la mayor iniciativa de participación en un PPA de la historia del país en números absolutos. Para comprender este proceso, la metodología utilizó el análisis de documentos y la observación participante en reuniones del foro interconsejos y en 8 sesiones plenarias estatales. Los resultados de la investigación indican que un número significativo de personas participó en el proceso de votación digital, con una gran diversidad de temas, aunque no hubo debate sobre las propuestas. Los desafíos incluyen la incapacidad de movilizar a determinados sectores y limitaciones a la participación digital.

**Palabras clave:** participación social; plan plurianual; democracia digital; foro interconsejos.

## **Between digital and face-to-face dynamics: The challenges of social participation in formulating the 2024-2027 Multiannual Plan**

Participation in the 2024-2027 Multiannual Plan has reopened the possibility for civil society to contribute to the government planning. The voting process was done via Participatory Brazil digital platform, while face-to-face mobilization took place through 27 state plenary sessions and the Inter-Councils Forum. This is the largest participation initiative in a PPA in the country's history in absolute numbers. In order to understand this process, the research methodology used document analysis and participant observation at face-to-face inter-councils meetings and 8 state plenary sessions. The results of the research indicate that there were a significant number of people involved in the digital voting process, with a great diversity of themes, although there was no debate on the proposals under analysis. The challenges include the inability to mobilize certain sectors and limitations to digital participation.

**Keywords:** social participation; multiannual plan; digital democracy; inter-councils forum.

## **1. INTRODUÇÃO**

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento governamental previsto na Constituição Federal e que deve ser elaborado a cada quatro anos. Trata-se de uma lei que possibilita que o governo elabore programas que permitirão a implementação de políticas públicas em todas as áreas de atuação do Estado. Assim, é um produto do alinhamento entre os ministérios do poder executivo federal, que devem seguir as orientações estratégicas do governo a fim de incluir suas ações setoriais no Plano.

A importância do PPA para diferentes políticas públicas pode motivar a participação da sociedade na sua elaboração. Historicamente, é possível notar que há diferentes iniciativas oficiais para fomentar a atuação dos cidadãos na elaboração do PPA, embora não exista uma normatização específica sobre o tema.

Em 2023, com o novo governo Lula, a participação social nesse contexto foi desenvolvida a partir de três iniciativas importantes no âmbito do governo federal: Fórum Interconselhos, PPA Digital e Plenárias Estaduais. O objetivo deste artigo é analisar a dinâmica participativa da sociedade civil na elaboração do PPA 2024-2027 a partir dos limites e possibilidades da participação social: (i) no contexto digital, (ii) na dinâmica de mobilização da sociedade civil nas plenárias estaduais e no (iii) Fórum Interconselhos.

A metodologia da pesquisa é qualitativa, a partir da observação participante nos três Fóruns Interconselhos e em oito plenárias estaduais do PPA e da análise de documentos oficiais. Por meio dessa observação, foi possível mapear as presenças e ausências, o tempo de fala, a relevância dada para cada tema de política pública e as estratégias do governo e dos movimentos para aumentar a mobilização da sociedade civil. Utilizamos, também, a análise documental de dados secundários, obtidos no relatório governamental sobre a plataforma Brasil Participativo, para a análise do PPA digital.

A retomada da dimensão participativa do PPA não apenas se insere na tentativa de reconstrução de arranjos profundamente conectados com a dinâmica da disputa pela democracia na América Latina (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006), principalmente no Brasil, pós-governo Bolsonaro, mas também as escolhas que o orientam podem indicar valiosos indícios sobre as características desse novo ciclo. Ademais, tendo em vista que os atores, as instituições e os fluxos da disputa política são constituídos em um processo relacional, a diversidade de estratégias e tentativas de adaptação do PPA Participativo sugerem possíveis caminhos e desafios para a reconstrução dos arranjos participativos no país.

Este artigo apresenta resultados e reflexões da pesquisa “A Reconstrução da Participação Social no Brasil”, do INCT Democracia – Instituto Nacional da Democracia e da Democratização da Comunicação, com apoio institucional do CNPq e da FAPEMIG<sup>1</sup>.

O texto está organizado em cinco principais seções. Inicialmente, é feita uma breve discussão sobre a literatura de participação social no planejamento governamental e no campo sobre participação digital e instrumentos híbridos de participação. No tópico seguinte, é realizado um resgate histórico e teórico sobre a participação social em diferentes ciclos do Plano Plurianual (PPA). Na seção 3 são discutidas as especificidades de um PPA participativo desenhado a partir da conexão entre processos presenciais e digitais. O processo participativo foi orientado na interface entre plenárias presenciais como espaços de mobilização, plataforma digital de votação Brasil Participativo e Fórum Interconselhos, como esfera de classificação e filtragem de propostas. Esse processo se difere tanto da abordagem não-participativa do PPA sob o governo Bolsonaro, quanto da experiência presente nos governos petistas anteriores. A seção seguinte discute três experiências específicas de atuação nessa nova dinâmica de participação no PPA, em contexto digital. Por fim, nas considerações finais, tecemos algumas ponderações sobre as potencialidades e limitações do processo, bem como sobre a importância da análise desse novo contexto de participação no planejamento governamental.

---

<sup>1</sup>A equipe de pesquisa do projeto “A Reconstrução da Participação Social no Brasil” é vinculada ao INCT Democracia – Instituto Nacional da Democracia e da Democratização da Comunicação e agradece publicamente ao apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) para o desenvolvimento do projeto.

## **2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL, PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E INTERFACES ENTRE O PRESENCIAL E O DIGITAL**

O campo teórico-metodológico sobre a participação política e os instrumentos de participação institucionalizada tem se transformado no Brasil, de acordo com o avanço desse objeto de estudos ao longo das décadas após a redemocratização constitucional no país. Destaca-se a relevante produção sobre a efetividade dos arranjos participativos, seu impacto na democracia brasileira e suas mudanças ao longo do tempo (Dagnino, 2002; Cunha, 2007; Avritzer, 2008; Almeida; Tatagiba, 2012; Luchmann, 2013; Abers; Serafim; Tatagiba, 2014).

Uma parte significativa dessa literatura buscou analisar a efetividade da participação social no planejamento governamental. Pires, Amaral e Santos (2014) identificam três momentos da trajetória da relação entre participação e planejamento governamental. De 1930 até 1980, segundo os autores, foi implementado um processo de construção de instrumentos de gestão e desconsolidação do planejamento governamental, contudo, sem participação social. Processos e técnicas excluíaam atores da sociedade civil, com exceção dos grandes empresários. De 1990 até os anos 2000, houve um avanço dos instrumentos participativos, em virtude da promulgação da Constituição de 1988 e do incremento dos espaços de interação entre a sociedade civil e o Estado, que possibilitaram a criação de experiências de ampliação da participação social, como conselhos e orçamento participativo (Pires; Amaral; Santos, 2014, Coleman; Sampaio, 2016). Entretanto, em paralelo à expansão participativa, também ocorreu uma crise fiscal e uma guinada à perspectiva gerencial do Estado, com a tentativa de reduzir suas capacidades e delegar prerrogativas para o terceiro setor (Tatagiba, 2003).

Apenas a partir dos anos 2000, houve coexistência entre planejamento e participação social no Brasil (Pires; Amaral; Santos, 2014). A abertura da participação no Plano Plurianual (PPA) federal se insere nesse contexto, tendo em vista o início dos esforços para sua abertura a setores da sociedade civil a partir da chegada do PT à presidência, que inicia um ciclo de expansão da participação para a esfera nacional.

A trajetória da participação no planejamento evidencia a importância da variável “vontade política” para a efetividade de experiências de participação. Não se resumindo à vontade dos governantes, essa variável se relaciona com o lugar do projeto participativo no governo, na coalizão do governo e nas redes de gestão relacionadas com a implementação da participação social (Luchmann, 2013). Ademais, distante de ser uma categoria estanque, a vontade política também é construída no processo de disputa política.

A atuação da sociedade civil a partir da interação em espaços de participação institucional (Almeida; Tatagiba, 2012) e o ativismo da burocracia na tentativa de implementação de políticas públicas inovadoras (Abers, 2015) também são relevantes para a construção de desenhos institucionais mais abertos à participação social. Aqui, destaca-se a importância das escolhas e

regramentos que organizam e estruturam a experiência, bem como, o processo de transformação e/ou consolidação de determinadas características e formatos (Avritzer, 2008).

Destaca-se, no processo de transformação e experimentação dos instrumentos participativos, a tentativa de conexão entre participação presencial e participação em espaços digitais. Ferreira (2012) aponta a participação híbrida como um avanço importante no contexto democrático brasileiro. Trata-se da possibilidade de atividades presenciais e de processos virtuais complementarem a dinâmica participativa em determinados contextos.

Algumas experiências de orçamento participativo, por exemplo, articularam a dinâmica presencial com instrumentos ou etapas digitais. Em Recife, o orçamento participativo de 2007 foi constituído por uma etapa virtual em complemento à presencial, tendo como objetivo alcançar um novo público para o processo deliberativo (Ferreira, 2012). Em Belo Horizonte, também foi possível observar que o processo híbrido, desenvolvido no orçamento participativo municipal de 2006, 2008 e 2011, demonstrou que pode haver uma forma importante de agregar mais cidadãos a essas experiências (Shimomura *et al.*, 2012).

Entretanto, apesar da potencialidade de inclusão de um novo público, os desafios e riscos da mobilização de etapas e instrumentos digitais também são evidenciados pela literatura. Diversas são as perspectivas sobre o quanto as tecnologias digitais afetam a qualidade das democracias (Fung *et al.*, 2013). Ao longo da primeira década dos anos 2000, parte dos autores via de modo excessivamente otimista a incorporação das tecnologias da informação e da comunicação (Fung *et al.*, 2013). Com o passar dos anos, novos problemas surgiram e se complexificaram, o que iluminou, inevitavelmente, limitações e potenciais aspectos negativos da influência das tecnologias digitais nas democracias (Howard *et al.*, 2018; Mendonça *et al.*, 2023).

Sunstein (2009) discute como os indivíduos, nas plataformas de mídias sociais, tendem a se reunir em *clusters* homofílicos, com pouca exposição a opiniões divergentes daquelas compartilhadas entre os membros do mesmo grupo. Isso reduz o potencial de deliberação democrática nesses espaços digitais, ao passo que leva à formação de câmaras de eco. Ainda, ao se discutir as mudanças da esfera pública pós-internet, é preciso hoje que se considere os efeitos deletérios da algoritmização, da inteligência artificial, das contas robôs, da desinformação, (Silva Neto; Chiarini, 2021), fenômenos interligados e que demandam mecanismos legais de regulação das plataformas de mídias sociais.

Um aumento nas ferramentas de governo digital (oferta de serviços, por meio das plataformas), não significa necessariamente mais democracia (Fung *et al.*, 2013). Nesse mesmo sentido, Silva Neto e Chiarini apontam que, no contexto brasileiro, as inovações de e-gov “têm sido usadas essencialmente para prover serviços públicos online”, e não para “fortalecer uma democracia digital” (Silva Neto; Chiarini, 2021, p. 06).

A digitalização reduz significativamente os custos de participação e o acesso à informação política. Não obstante, o papel das organizações e instituições para produzir resultados via

participação digital continua fundamental e indispensável. Ou seja: a implementação da democracia digital vai muito além das características das inovações tecnológicas e a política institucional impõe restrições à ação participativa (Fung *et al.*, 2013). Segundo o autor, “(...) o fracasso para se atingir a e-democracia não é, em primeira instância, um problema tecnológico, mas político” (Fung *et al.*, 2013, p.37).

As inovações democráticas digitais trazem a promessa de aproximar o cidadão comum das instâncias de deliberação de políticas públicas (Ferro *et al.*, 2013, Pereira; Bernardes; Vale, 2022). Elas representam uma forma de superar a distância de espaço e tempo entre representantes e representados (Coleman; Sampaio, 2016, p. 2), ampliando a participação política para além das eleições. A experiência dos orçamentos participativos digitais é um exemplo de busca dos governos por mais inclusão da população na tomada de decisões (Coleman; Sampaio, 2016).

Ademais, como consequência das transformações sociais e tecnológicas, as políticas públicas e o planejamento governamental ocorrem em um contexto em que as fronteiras entre presencial e digital não são mais tão evidentes. Mesmo em cenários idealmente não digitalizados, o uso de ferramentas de comunicação, como o WhatsApp e outras plataformas, são comumente mobilizados para a atuação e articulação política. Em outras palavras, o dilema para experiências participativas não está na abertura para dinâmicas digitais, mas, sim, nas escolhas e dinâmicas que conformam o modelo de conexão entre o presencial e o digital.

Analisaremos, portanto, o desenho da conexão entre instâncias presenciais e digitais no PPA 2024 – 2027. Antes disso, com o intuito de melhor contextualizar os diferentes desenhos, no próximo tópico discutiremos o histórico da participação em diferentes ciclos do plano plurianual no Brasil.

### **3. HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANO PLURIANUAL (PPA) A PARTIR DE 2004: AVANÇOS E DESCONTINUIDADES EM DIFERENTES ESPAÇOS**

O PPA 2024-2027 é especialmente interessante para o campo analítico sobre democracia e participação social por ser uma experiência que se insere na tentativa de reabrir um ciclo participativo após o processo de desdemocratização e desmonte das políticas participativas no Brasil (Avritzer *et al.*, 2022). Tais políticas e espaços foram construídos a partir de processos interativos relacionados com o projeto democrático-participativo (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006). Antes mesmo da implementação do ciclo anti-participativo no país, os sentidos da participação social já eram disputados, seja em contextos de confluência perversa (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006) seja nas transformações do ideário participativo ao longo de governos progressistas (Teixeira, 2020).

A atuação da sociedade civil nesse instrumento de planejamento tem destaque devido à sua característica de instrumento de gestão estratégica (Arantes Paulo, 2014). O PPA abrange

um conjunto norteador de objetivos de Estado e formulação de políticas públicas, integrando a dimensão estratégica à tática-operacional. A inclusão da sociedade na consolidação do Plano tem um potencial importante de contribuição para a inclusão de demandas democráticas na gestão pública (Cavalcante, 2007; Arantes Paulo, 2014). Trata-se de um documento que consolida diretrizes, metas e objetivos para serem seguidos nas demais políticas públicas.

Oliveira (2011) aponta que a participação da sociedade civil no PPA apresentou diferentes estruturas até 2011. A elaboração do PPA 2004-2007 representou a inauguração da realização de fóruns estaduais em 2003, quando 2.170 organizações da sociedade civil compareceram para fomentar a elaboração do plano em formulação (Oliveira, 2011). O plano seguinte, segundo a autora, teve menor participação, já que não contou com a estrutura de fóruns pelo território nacional, sendo marcado apenas por reuniões pontuais com alguns conselhos setoriais previamente convidados. Conforme Avelino e Santos (2014), até 2011 a participação no PPA não alcançava respostas oficiais quanto às contribuições realizadas pela sociedade. Naquele ano, ocorreu a primeira edição do Fórum Interconselhos, espaço especificamente destinado à participação no Plano Plurianual que ganharia vigência no exercício seguinte. Trata-se de uma iniciativa inédita (Fornazari, Macedo, Beserra, 2016), pois a organização de uma instituição participativa nesse formato, para tal fim, ainda não havia ocorrido no país.

O Plano seguinte, PPA 2016-2019, teve quatro edições oficiais do Fórum Interconselhos. Além disso, adotou uma estratégia de participação por regiões, por meio do Fórum Dialoga Brasil (Avelino; Santos; Bezerra, 2019). Foram realizadas cinco reuniões gerais, uma por região do país, seguidas de 4 encontros setoriais em Brasília (mulheres, juventude, sindical e empresarial). Comparativamente às formulações anteriores do PPA, é possível observar que a mobilização de instrumentos de consulta pública no PPA federal se desenvolvia em ritmo incremental com adaptações, reformulações e diversidade de conexão com as demais etapas presentes no Plano.

Contudo, esse ciclo não foi mantido para a elaboração do Plano seguinte, em 2019, quando o governo descontinuou a sistemática de participação nesse contexto. No governo Bolsonaro, tanto o modelo anterior de Fórum Interconselhos como as plenárias estaduais foram excluídas do processo de formulação do PPA 2020-2023.

A literatura recente (Bezerra; Rodrigues; Romão, 2022; Avritzer *et al.*, 2022) tem apontado para um período de descontinuidade desses ciclos de ampliação de arranjos participativos no Brasil, a partir do processo de desmonte intensificado das instituições participativas no governo Bolsonaro. Além da implementação de dinâmicas anti-participativas (Avritzer *et al.*, 2022), o avanço autoritário resultou no enfraquecimento dos instrumentos de gestão pública, coação e constrangimento da atuação da burocracia e enfraquecimento das capacidades de intervenção estatal (Abramovay; Lotta, 2022). Nos deparamos, portanto, com um novo ciclo marcado pela corrosão tanto das instituições participativas quanto do planejamento público.

A partir da eleição de Lula em 2022, um novo ciclo no contexto participativo apresentou potencial de (re)iniciação. Ao menos até outubro de 2023, vinte e três decretos presidenciais foram expedidos para revitalizar, criar ou reconstituir conselhos gestores, em consonância com a revogação, no primeiro dia de mandato, do Decreto nº 9.759 de 2019, editado por Bolsonaro, que extinguiu ou limitou colegiados da administração pública federal. A mobilização governamental para a realização das conferências nacionais, até então limitadas, foi retomada. Nesse processo de retomada, o PPA 2024-2027 ganha destaque por reinserir a participação popular no processo de elaboração e votação de propostas, além de inovar ao construir diferentes interfaces participativas.

O Quadro 1 sintetiza as principais ideias apresentadas ao longo desta seção, por meio dos diferentes ciclos de PPA e das possibilidades de participação da sociedade em cada plano desde 2004, quando houve um início de mecanismos para atuação dos cidadãos em sua elaboração. Além disso, também sinaliza as diferenças do desenho do PPA 2024-2027.

#### Quadro 1 – Síntese do histórico de participação no Plano Plurianual

PPA	Etapas e mecanismos de participação social
2004-2007	<b>Plenárias presenciais (Fóruns Estaduais de Participação Social)</b> orientadas a discutir diretrizes e desafios presentes em documento previamente elaborado por técnicos do governo.
2008-2011	Participação social via <b>conselhos e conferências, por meio de consultas gerais.</b>
2012 -2015	<b>Fórum Interconselhos</b> como mecanismo de discussão, proposição e monitoramento.
2016-2019	Articulação entre <b>Fórum Interconselhos</b> , como espaço de discussão e proposição de diretrizes e monitoramento do processo, e <b>plenárias presenciais (Fóruns Regionais e Setoriais do Dialoga Brasil)</b> , como espaço de discussão e proposição por região e setorial (mulheres, juventude, sindicatos e empresário). Utilização do digital como mecanismo de transparência e divulgação a partir da plataforma Participa Br.
2020-2023	Consulta pública via <b>plataforma digital</b> ( <a href="https://consultaspublicas.ipea.gov.br/wikilegis/">consultaspublicas.ipea.gov. Br/wikilegis/</a> ).
2024-2027	<b>Plenárias presenciais</b> como espaços de mobilização. <b>Fórum Interconselhos</b> como espaço de acompanhamento do processo e filtragem das propostas. <b>Plataforma digital (Plataforma Brasil Participativo)</b> como espaço de proposição e votação.

Fonte: Elaborado pelos autores.

É possível observar que cada Plano Plurianual permite, de modo distinto, a participação da sociedade em seu desenvolvimento. Em três deles, destaca-se o Fórum Interconselhos, que possibilita a interação com representantes de conselhos nacionais e outras entidades convidadas, a fim de discutir temas sobre o PPA, em caráter consultivo. A digitalização desse processo participativo tem ganhado destaque, como se observa nas últimas edições de elaboração do Plano, principalmente na mais recente, por meio da plataforma Brasil Participativo.

A seção a seguir apresentará interfaces entre a participação digital e presencial nas plenárias estaduais e no Fórum Interconselhos, espaços onde as propostas da plataforma virtual foram discutidas com a presença de representantes da sociedade civil e de governos estaduais. É possível observar que a participação presencial tem dividido espaço com um repertório virtual

de interação entre Estado e sociedade.

#### **4. INTERFACES ENTRE A PARTICIPAÇÃO DIGITAL E PRESENCIAL: PLENÁRIAS ESTADUAIS E FÓRUNS INTERCONSELHOS NO PPA 2024- 2027**

A interface entre o presencial e o digital no PPA 2024-2027 sugere alguns caminhos para a reorganização dos arranjos participativos no Brasil. No atual processo participativo do plano plurianual federal, a votação de propostas ocorreu em plataforma digital. Por outro lado, a estrutura de 27 plenárias estaduais, somadas a três Fóruns Interconselhos, foi responsável por estabelecer o elo com a participação digital.

Como veremos a seguir, o desenho da participação social no PPA 2024-2027 consistiu na articulação entre a) plenárias presenciais nos estados como potenciais espaços de mobilização; b) Fórum Interconselhos como espaço de acompanhamento do processo e filtragem das propostas; e c) Plataforma Brasil Participativo como espaço digital de proposição e votação. Ao longo deste tópico, detalharemos cada uma destas etapas e o seu papel na proposta de participação social no PPA.

Em síntese, as plenárias estaduais foram constituídas por uma reunião em cada estado da federação, com duração aproximada de 3 horas. A presença de representantes da sociedade civil, previamente selecionados pelo governo, foi acompanhada por falas das autoridades presentes. Já no Fórum Interconselhos, as três reuniões realizadas presencialmente, em Brasília, tiveram como objeto central tecer alguns encaminhamentos gerais sobre o processo participativo oriundo dos resultados da plataforma digital, que, por sua vez, realizava um sistema de votação entre propostas sugeridas pela sociedade e pelo governo. No quadro a seguir, estão esquematizados os dados sobre quem atua na participação, nas propostas e nos debates em cada uma desses três ambientes principais:

## Quadro 2 – Dinâmica de participação no PPA 2024-2027 nas Plenárias Estaduais, no Fórum Interconselhos e na plataforma digital

Etapa	Quem pode participar?	Quem pode propor?	Quem pode debater?	Quem pode decidir?
Plenárias Estaduais	As plenárias eram abertas ao público, mas sem possibilidade de inscrição de fala.	O governo convidava, anteriormente, em torno de 10 pessoas para discursar por três minutos, em média.	Não havia possibilidade de inscrição para debater ou discutir. As autoridades presentes faziam falas gerais a respeito do processo ou das falas anteriores da sociedade.	As plenárias estaduais não contavam com etapas de votação. As propostas apresentadas já estavam cadastradas ou seriam inseridas na plataforma digital.
Fórum Interconselhos	O governo envia o convite a espaços nacionais de participação, principalmente Conselhos Nacionais, que indicavam um representante para comparecer ao fórum.	A dinâmica de trabalho do fórum é definida pelo governo e envolve encaminhamentos, de caráter consultivo, a respeito do processo participativo no PPA.	Todos os membros presentes possuem direito a debate, seja em plenária ou em grupos de trabalho por temas.	Não há processo decisório no fórum, apenas encaminhamentos a partir da pauta discutida.
Plataforma Digital	Todos os cidadãos com cadastro no sistema GOV.BR.	Foi possível que cada cidadão inserisse até três propostas e o governo, por meio de cada Ministério, inseriu ao menos uma proposta por pasta.	A interação da sociedade era restrita a apoiar até três propostas cadastradas pela sociedade e outras três pelo governo.	As propostas foram organizadas de maior ao menor número de votos e encaminhadas aos respectivos Ministérios de cada setor para possível incorporação no PPA.

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

O desenho de conexão entre etapas proposto pelo governo federal denota, como indicado no quadro, a escolha da plataforma digital como espaço de proposição e votação conectado às plenárias presenciais, organizadas como instrumento de divulgação e mobilização. O Fórum Interconselhos, diferente de outros ciclos anteriores do PPA, atuou, sobretudo, a partir da classificação e filtragem das propostas priorizadas na plataforma digital. Nos próximos tópicos abordaremos com maior profundidade cada uma das três etapas, como se relacionam e quais as contribuições para a dinâmica participativa do PPA.

### 4.1 As plenárias presenciais nos estados do Brasil: espaços de interação limitada entre governo e sociedade

O início do processo de mobilização se deu, oficialmente, com o início de uma série de 27 plenárias estaduais. O governo federal estima ter mobilizado 34.310 participantes distribuídos

em 27 plenárias (Brasil, 2023b). Considerando o recente ciclo de ataque à participação social, o PPA Participativo conseguiu um feito expressivo ao difundir nacionalmente uma dinâmica de contribuição ao plano plurianual em elaboração.

O desenho das plenárias compartilha elementos comuns. Todas ocorreram nas capitais dos respectivos estados, além da edição do Distrito Federal, que foi realizada na capital do país. O formato consistiu em ao menos duas etapas: a) fala de autoridades locais e nacionais; b) participação de lideranças de movimentos ou entidades previamente convidadas.

Realizamos observações participantes, de modo presencial, nas plenárias da Bahia, Paraíba, Ceará, Distrito Federal, Rio de Janeiro, Paraná, Minas Gerais e Santa Catarina<sup>2</sup>. Nas oito plenárias acompanhadas a possibilidade de fala da sociedade civil era limitada apenas a representantes previamente definidos em reuniões preparatórias. Esses, em apenas três minutos, tinham como prerrogativa apresentar propostas já incorporadas à plataforma digital. Assim, o desenho da plenária não contemplava a possibilidade de discussão mais aprofundada, tendo em vista a definição prévia de quem poderia falar, o curto tempo por fala e a impossibilidade de réplica.

Apesar do nome “plenária” sugerir a existência de um espaço de debate e/ou processos deliberativos, o desenho do formato não contemplava a possibilidade de discussão. Mesmo nos momentos de participação das lideranças da sociedade civil, a possibilidade de fala era previamente definida e não havia, em regra, abertura para inscrições. A inexistência de etapas abertas de discussão e deliberação pública indica uma prioridade à mobilização, articulação e preparação dos públicos participativos locais para a participação digital via Plataforma Brasil Participativo, em aparente substituição ao incentivo à deliberação presencial.

A partir do levantamento das propostas lidas nas oito plenárias acompanhadas, observamos a existência de 94 diferentes propostas distribuídas em 21 áreas de políticas públicas. A maioria das lideranças optou por apoiar proposições oriundas da sociedade civil, enquanto um grupo minoritário escolheu demonstrar apoio a proposições oficiais do plano de governo. Observou-se três estratégias diferentes, uma mais comum em que a organização aproveita a fala na plenária para fortalecer uma pauta própria, de organização aliada ou comum da rede da sociedade civil em que está inserida, e uma segunda abordagem na qual a liderança apoia demandas da plataforma do governo eleito. Essa segunda estratégia, mesmo que minoritária, indica a possibilidade de fortalecer ou visibilizar propostas específicas em uma plataforma de governo ampla e diversificada. Em suma, nos casos estudados, foram apresentadas 82 propostas da sociedade civil e 12 propostas presentes na plataforma oficial do governo.

Além disso, notou-se uma terceira *performance* nas falas da sociedade civil. Muitos representantes não apresentaram propostas para a plataforma digital, utilizando o espaço para

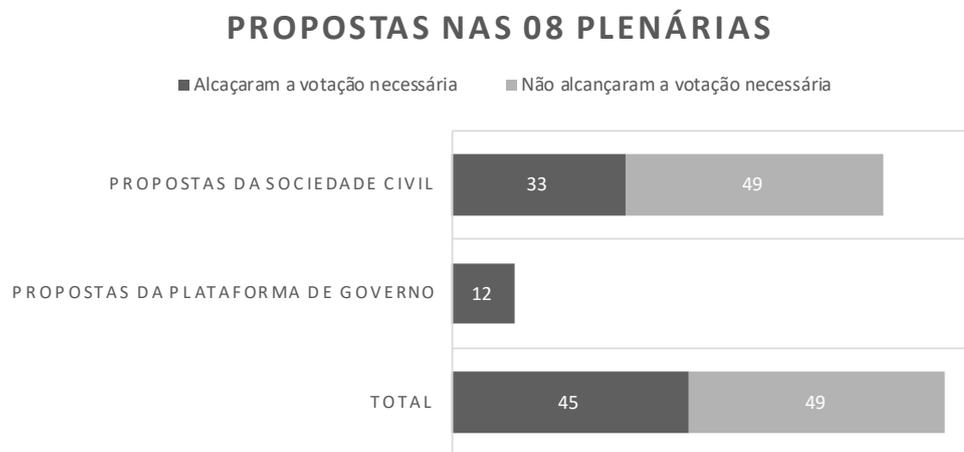
---

<sup>2</sup>A decisão de acompanhar essas plenárias estaduais foi baseada na escolha metodológica de comparar o processo em estados governados pela oposição (Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Distrito Federal) e pela situação (Bahia, Paraíba, Ceará), além da disponibilidade de recursos para a pesquisa.

discursos gerais sobre conjuntura. Nos casos estudados, isso ocorreu em aproximadamente 28% das falas.

Entre as 94 propostas, 47,87% conseguiram a votação digital necessária para compor o relatório final do processo participativo do PPA. Apesar de razoável, isso não significa necessariamente uma votação expressiva. Entre as propostas apresentadas nas plenárias, houve uma considerável variação entre as mais votadas e menos votadas. No recorte das oito plenárias, apenas 23 ultrapassaram a marca de mil votos. Impressiona que aproximadamente 46% não lograram superar os 100 votos, o que revela baixa mobilização para o digital de parte das organizações participantes e do próprio impacto das plenárias presenciais.

### Gráfico 1 – Propostas das oito plenárias que alcançaram a votação necessária na Plataforma Brasil Participativo



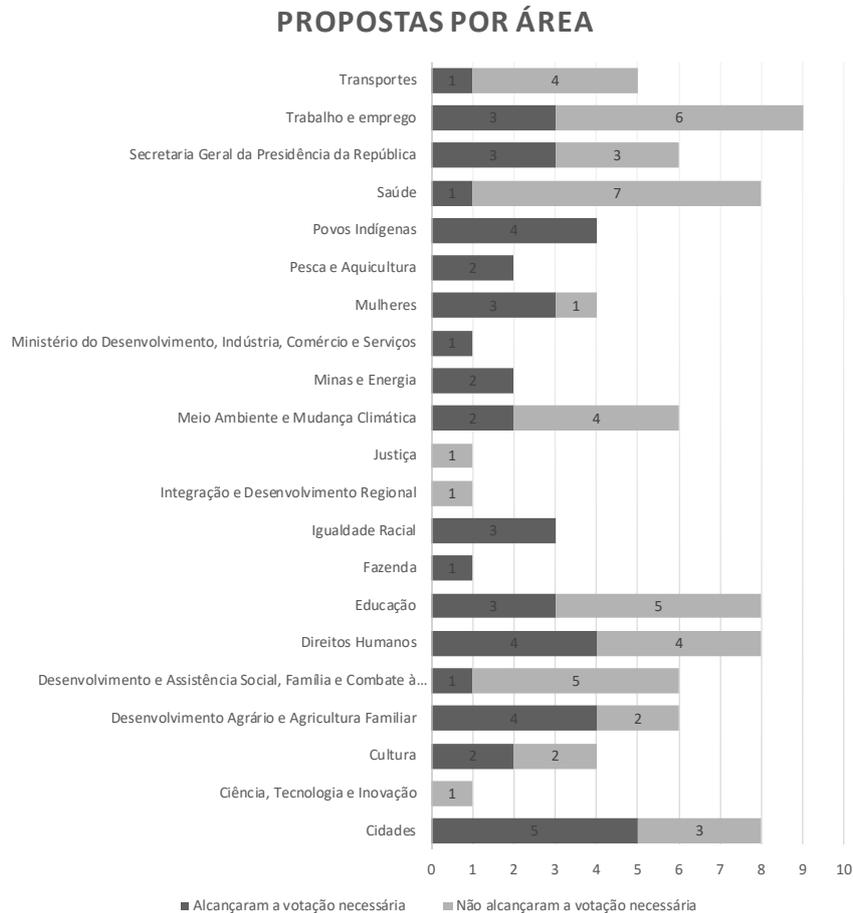
**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Contudo, a diversidade de temáticas abordadas é um importante elemento da abertura às proposições da sociedade civil. A recorrência de “Trabalho e Emprego”, “Educação”, “Saúde”, “Cidades” e “Direitos Humanos” aponta uma potencial tentativa de atores da sociedade civil aproveitarem o PPA para avançar em áreas diretamente afetadas pelo desmonte institucional promovido no governo anterior.

A área temática com o maior número de proposições foi a de “Trabalho e Emprego” com nove ao todo. Com oito propostas cada uma, “Educação”, “Saúde”, “Cidades” e “Direitos Humanos” são as segundas mais indicadas. Dentre as que alcançaram a votação digital necessária para o envio oficial ao respectivo Ministério, o Ministério das Cidades foi o mais acessado dentre as plenárias analisadas, com cinco aprovações. Um interessante caso é o da temática de direitos dos povos indígenas. Todos os quatro intentos na plataforma digital apresentadas nas oito plenárias lograram o número de votos necessários para envio ao Ministério dos Povos Indígenas. Isso ocorreu por conta da baixa necessidade de mobilização para disputar as mais

votadas na respectiva área, considerando não haver elevado número dentro dessa temática. A proposta mais votada nessa agenda foi a de “Regularização fundiária dos Povos Indígenas no Brasil”, que obteve apenas 243 votos.

## Gráfico 2 – Temas e quantidades de propostas defendidas nas plenárias presenciais acompanhadas presencialmente



**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Em síntese, a diversidade temática e a presença significativa de movimentos e organizações<sup>3</sup>, em um contexto de impossibilidade de inscrição para fala e discussão, indica que os ritos e terminologias relacionadas à participação foram mobilizados para acessar os públicos participativos, sem necessariamente desencadear uma dinâmica participativa efetiva, mas sim uma promessa de participação a partir da participação digital.

<sup>3</sup>Segundo dados do governo, 309 movimentos e organizações sociais participaram das plenárias. Apenas nas oito plenárias do recorte, mapeamos 62 distintas organizações com direito a fala.

## 4.2 A Plataforma Brasil Participativo como espaço de participação digital: propostas, votações e alcance

Para que a inovação democrática seja adotada pelos cidadãos, pode ser preciso que o governo estabeleça uma estratégia de divulgação, e isso é feito principalmente pelas mídias de massa (Coleman; Sampaio, 2016). No caso da plataforma digital do PPA participativo, o processo foi “orgânico” e não houve necessidade de propagandas patrocinadas, conforme dito pelo secretário Renato Simões na plenária do PPA no Distrito Federal, em 27 de junho de 2023. Nesse contexto, uma possível implicação é que essas práticas de democracia digital incluem majoritariamente os cidadãos que já são próximos do governo (Coleman; Sampaio, 2016).

A literatura sobre participação digital elenca também diferentes características do design das plataformas, tais como a possibilidade de postar comentários e debater, somadas à existência de mecanismos de moderação (Pereira; Bernardes; Vale, 2022), bem como às diferentes exigências para o cadastro de usuários e a maior ou menor facilidade para votar propostas (Coleman; Sampaio, 2016). No que tange a esse último aspecto da usabilidade da plataforma, e a facilidade para acessá-la, houve uma vinculação para acessar por meio do sistema único de acesso do governo federal, o Gov.br, o que incluiu potencialmente 146 milhões de cidadãos já cadastrados na plataforma governamental<sup>4</sup>.

Pontapé inicial de um projeto participativo em desenvolvimento no Governo Lula, a formulação do PPA foi a primeira experiência que utilizou a Plataforma Brasil Participativo (Brasil, 2023a). Há, então, a expectativa de que o governo abra novas consultas à população, em um orçamento participativo, por exemplo. Na etapa do PPA digital, houve a adesão de 1.419.729 mil pessoas, o que alçou o Brasil Participativo à “maior experiência de participação social na internet já realizada pelo governo federal” (Brasil, 2023a, p.8).

### Quadro 3 – Números de participantes, propostas, votos e acessos à plataforma digital

Categoria	Número
Participantes que votaram	1.419.729
Propostas da sociedade	8.254
Votos (eram possíveis até 6 por pessoas)	1.529.826
Acessos Únicos (apenas a 1ª vez que a pessoa acessou a plataforma)	4.087.540

Fonte: Relatório Brasil Participativo (Brasil, 2023a).

A plataforma digital foi dividida em duas seções principais de votação: programas oficiais, propostos pelo governo, com caráter mais generalista sobre áreas de atuação; e propostas da sociedade, sugeridas por cidadãos após cadastro na plataforma, por meio de livre manifestação. Não havia campo para discussão ou interação pública entre as pessoas, apenas a possibilidade de votar em três propostas de cada uma dessas duas seções. Nos termos de Fung *et al.* (2013),

<sup>4</sup>Disponível em <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/10-milhoes-de-usuarios-do-gov-br-aumentaram-o-nivel-das-contas-para-ouro-ou-prata-em-2023>>. Acesso em 01 de abril de 2024.

é possível que se considere a plataforma como baseada no modelo de *crowdsourcing*, com características da democracia direta digital.

Quanto ao perfil dos participantes, houve predominância das mulheres, que representaram 60,72% do total de participantes, contra 39,28% dos homens. As mulheres também votaram mais: 60,2% dos votos foram dados por elas. No que tange às propostas, por uma diferença pequena os homens propuseram mais: 50,49% dos proponentes eram homens e 49,51% mulheres.

Em relação à faixa etária, 64,85% dos participantes tinham de 30 e 59 anos, seguidos pelo grupo de 15 a 29 anos, que representou 27,23% do total, e, em terceiro, o grupo com mais de 60 anos (7,78%) e, em último, indivíduos de até 14 anos (0,14%). O mesmo ranking também se aplica aos votantes: 66% faziam parte da faixa de adultos de 30 a 59 anos; 25,88% do grupo com 15 a 29 anos, seguidos pelos idosos (8%), e pelo grupo de até 14 anos (0,13%).

Quanto à distribuição por região brasileira, 37,5% dos participantes residiam na região sudeste; 31,12% na região nordeste; 16,66% nos estados do sul; 7,59% no centro-oeste e, por fim, 7,11% dos participantes residiam na região norte. Em um panorama nacional, dados da pesquisa TIC Domicílios 2022<sup>5</sup> revelaram que 81% dos brasileiros estão conectados à internet. Dos 36 milhões de brasileiros sem acesso à rede, 58% se declaram negros (Peres, 2023), o que evidencia fortes desigualdades. Tais elementos podem se refletir, também, nos mecanismos digitais de participação, principalmente quando não houver uma estratégia específica de inclusão para segmentos desfavorecidos quanto ao acesso à rede.

Em relação aos programas governamentais oficialmente cadastrados para votação na plataforma, com caráter mais generalista que as propostas da sociedade, houve uma forte articulação, dos ministérios e da sociedade civil, que levou os participantes a priorizarem os programas ministeriais de Meio Ambiente e Mudança do Clima, para o enfrentamento da emergência climática (20.534 votos); Saúde, cujas propostas de atenção primária e especializada à saúde somaram mais de 39 mil votos, Trabalho e Emprego; Turismo; Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Igualdade Racial; Educação e Cidades; dentre outros.

Quanto às propostas cadastradas pela sociedade civil, os registros foram muito significativos em números absolutos: 8.254 proposições foram enviadas para votação pública. Percebemos, de forma explícita, o peso de propostas de setores profissionais específicos. Os trabalhadores da área da saúde - agentes comunitários de saúde (ACS), agentes de combate às endemias (ACE), enfermeiros, dentistas, esteticistas, etc. - se articularam de modo a conseguir alta votação em suas propostas. O mesmo se deu com relação aos técnicos administrativos de educação dos institutos federais e também com categorias que trabalham com segurança pública, como os guardas municipais e policiais rodoviários federais.

<sup>5</sup>Disponível em <<https://cetic.br/pt/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2022/>>. Acesso em 29 de setembro de 2023.

Segundo o relatório da Secretaria Nacional de Participação Social (Brasil, 2023a), metade das 50 propostas mais votadas não foram consideradas matérias específicas de inclusão direta no PPA. Assim, embora várias categorias profissionais tenham demonstrado um forte engajamento e suas propostas tenham recebido muitos votos (algumas até figurando entre as mais votadas), muitas delas acabaram sendo apenas encaminhadas como matéria de competência dos respectivos ministérios, mas sem uma inclusão explícita no plano plurianual.<sup>6</sup>

Tais dados apresentam importantes constatações em relação à dinâmica presencial-digital. Apesar da ampla participação presencial, as propostas apresentadas nas plenárias estaduais, em sua maioria advindas de movimentos sociais, não se traduziram em expressiva votação na plataforma digital. A face digital do PPA aparentou seguir uma dinâmica completamente diferente das plenárias presenciais, principalmente em relação ao repertório de ação do campo progressista tradicional da sociedade civil, como será visto mais adiante no trabalho. O desenho da plataforma está mais próximo a uma perspectiva de engajamento e compartilhamento para a votação. O esvaziamento da deliberação no processo oficial de escolha das propostas evidencia-se nessa combinação da modalidade presencial como mobilização e o formato digital como votação.

### **4.3 Fórum Interconselhos: espaço consultivo sobre as propostas da plataforma digital**

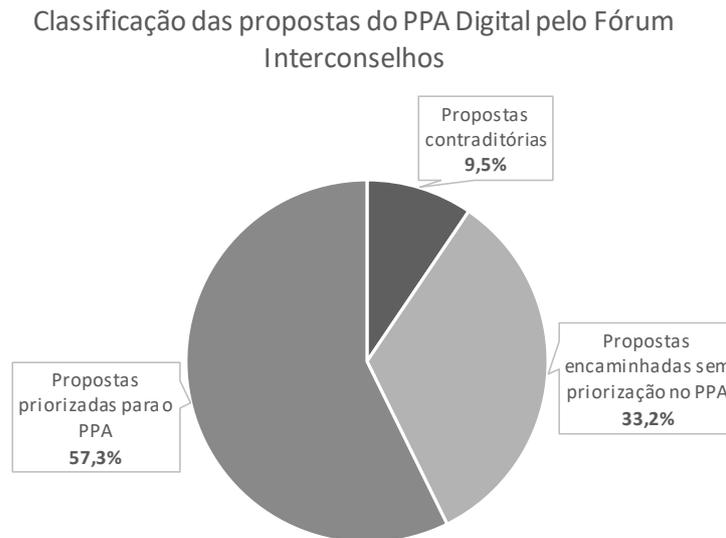
O terceiro espaço que compõe o PPA Participativo, o Fórum Interconselhos, que tem caráter consultivo e é composto por convidados de entidades representativas, principalmente de Conselhos Nacionais, ocupou-se com a função de classificar as propostas mais votadas. Na primeira reunião do fórum para o PPA, em abril de 2023, a pauta foi a discussão a respeito dos eixos estratégicos do plano. Na reunião seguinte, realizada no mês de julho, a pauta foi analisar o resultado das vinte propostas mais votadas na plataforma digital para cada Ministério do Governo Federal. Os participantes foram divididos em oito blocos com grupos temáticos diferentes, que agrupavam temas correlacionados entre si, então cada grupo realizou a discussão de propostas diferentes de acordo com as áreas delimitadas previamente pelo governo. O objetivo dessa dinâmica de trabalho foi classificar as propostas a partir de três critérios previamente estabelecidos pelo Governo: P – proposta com prioridade para o PPA; N – proposta não é matéria do PPA e segue como pauta para o ministério correspondente; e C – proposta contraditória com as políticas públicas consagradas pelos conselhos e suas conferências.

O resultado dessa classificação possibilitou que a Secretaria Nacional de Participação Social encaminhasse aos setores competentes do governo as respectivas demandas advindas do PPA digital. O Gráfico 3 demonstra a porcentagem de propostas que recebeu cada tipo de classificação no Fórum Interconselhos, de um total de 693 propostas:

---

<sup>6</sup>Como exemplo, as seguintes foram excluídas: “Aumento do Piso da Enfermagem” com 92.502 votos; “Reestruturação da Carreira e Recomposição Salarial dos Técnicos-Administrativos (TAE) do PCCTAE das Instituições Federais de Ensino (IFE)” com 77.066 votos; “A Segurança Pública da Cidade – Segurança Jurídica para os guardas municipais” com 75.382 votos.

### Gráfico 3 – Classificação das propostas do PPA Digital pelo Fórum Interconselhos



**Fonte:** Elaborado pelos autores, com base nos dados de Brasil (2023c).

É possível notar que 397 propostas foram classificadas pelo Interconselhos como pertinentes ao PPA, o que gera a possibilidade de priorização dessas demandas no Plano. Esse número é acrescido por outras 230 propostas, que foram também encaminhadas aos respectivos órgãos governamentais responsáveis pelas temáticas tratadas em cada uma delas. O total de 627 propostas, então, é o que foi encaminhado a partir dessa classificação atribuída ao Interconselhos.

Por outro lado, 66 foram classificadas como contraditórias com as políticas públicas consagradas pelos conselhos e conferências<sup>7</sup>. São propostas que o Fórum não identificou pertinência ao PPA e nem atribuiu a elas a possibilidade de encaminhamento aos órgãos de governo que tratam da temática. Assim, trata-se de uma categoria que permite ao Interconselhos demonstrar potencial de afastar o tema sugerido da agenda governamental. É uma responsabilidade importante para essa instância de participação, pois a sociedade constrói um processo de mobilização na plataforma digital e, posteriormente, o Fórum tem a competência para indicar a continuidade dessas demandas.

Em números absolutos, o total correspondente aos votos nas propostas que foram encaminhadas com pertinência temática ao PPA é de 253.014. O número de votos na plataforma oficial das categorias classificadas como contraditórias à atuação de espaços participativos é de 7.541. Por fim, os demais votos, totalizam 357.101, indicando a quantidade de pessoas que apoiou diretamente alguma proposta encaminhada aos órgãos de governo competentes, mas sem pertinência específica com o PPA (Brasil, 2023c).

<sup>7</sup>As propostas classificadas nessa categoria foram excluídas por diferentes motivos, como questões de ordem técnica, de repetição, de contraponto a projetos em andamento, entre outras. A lista está oficialmente disponibilizada no link a seguir: <[https://drive.google.com/file/d/1h4gOUYjzaEMje\\_iRHjIEFiWRrcvulGD5/view](https://drive.google.com/file/d/1h4gOUYjzaEMje_iRHjIEFiWRrcvulGD5/view)>.

É importante verificar que a maior quantidade de votos está concentrada em um grupo de propostas que não tem relação com o Plano Plurianual, segundo a classificação do Interconselhos. Essa informação demonstra mobilização em pautas que estão entre prioridades de distintos grupos da população, mas que não contemplam assuntos a serem tratados nesse plano de governo. Assim, nota-se que os votantes não necessariamente distinguem quais matérias realmente podem compor o PPA, mas se preocupam em realizar mobilizações em torno de pautas que precisam de atenção governamental, segundo sua própria visão, independentemente do contexto oficialmente proposto para consulta pública.

A plataforma que abrigou o PPA Digital tem, por natureza, grande abrangência e possibilidade de alcance de diversos temas, o que se reflete em uma ausência prévia de filtro para determinar o que é pertinente à pauta em votação. Esse alto número de votos em propostas que sequer compõem o PPA, mas que, ainda assim, foram encaminhadas aos setores responsáveis no governo, demonstra que há grupos com demandas específicas interessados em participar e influenciar, por diferentes motivos, as ações governamentais.

Segundo o Relatório de Participação Social (Brasil, 2023a), 74% das propostas da sociedade foram incorporadas ao Projeto de Lei do PPA encaminhado ao Congresso Nacional. O resultado de incorporação, total ou parcial, das propostas da sociedade ao projeto, foi acima de 76,5%:

#### Quadro 4 – Número de propostas incorporadas entre as mais votadas

<b>Categoria</b>	<b>Propostas</b>	<b>Porcentagem</b>
Incorporadas	308	58,3%
Parcialmente incorporadas	76	14,4%
Incorporação condicionada	20	3,8%
Não incorporadas	124	23,5%
Total	528	100%

Fonte: Brasil, 2023a.

É notável que o Fórum Interconselhos ganhou uma competência inédita até então: filtrar as demandas da participação digital, a fim de definir o que poderá ser parte do PPA. Dessa forma, é possível verificar que a participação digital encontrou, posteriormente, um novo recorte a partir de debates entre sujeitos que compõem o Interconselhos. Entretanto, o Fórum tem caráter consultivo e seus encaminhamentos não vinculam a ação governamental, que pode tratar de modo diferente as demandas da plataforma digital, a depender da situação. Neste encaminhamento pelo projeto de lei, não houve necessariamente vinculação ao resultado do Fórum Interconselhos, pois a equipe técnica responsável pela construção do plano analisou, também, as propostas recebidas.

Assim, o Interconselhos funcionou como um instrumento auxiliar para a filtragem das propostas, mas sem capacidade direta de alterá-las a partir do seu conteúdo. A combinação entre plenária estadual mobilizadora, plataforma de votação e Fórum Interconselhos sugere

uma modalidade de sentido de participação próxima ao levantado por Teixeira (2020). Segundo a autora, o modelo participativo predominante nos governos petistas foi o que ela denomina de participação como escuta. Nessa perspectiva, o papel do espaço participativo não seria a emancipação ou os processos deliberativos, como o defendido por outras perspectivas, mas a escuta das demandas da população.

Contudo, argumentamos a necessidade de melhor qualificar essa escuta e os seus potenciais resultados. Espaços consultivos com limitada capacidade em garantir processos de deliberação pública podem ser enquadrados como “participação como escuta”, mas, nesses casos, os processos de escuta ocorrem em uma dinâmica dialógica, com a possibilidade de diálogo. Diferencia-se, nesse sentido, a possibilidade de escuta ativa de dinâmicas, como a das plenárias estaduais analisadas, onde a “escuta” é definida pela leitura de propostas coletivas que serão votadas em etapa digital, sem garantia formal de espaços de discussão aberta presencial ou digital. Seriam, portanto, espaços fracos de escuta, considerando que poderiam ter maior aproveitamento para fomentar a própria ação estatal com as contribuições democráticas dos atores presentes.

A dimensão da escuta é constituída pela capacidade do Fórum Interconselhos em possibilitar a participação de atores da sociedade civil na filtragem das propostas e pela capacidade, mesmo que limitada, de algumas organizações e atores se engajarem em mobilizações que possibilitaram a votação e absorção de propostas no documento final do PPA. Sua diferenciação como “fraca” se refere a um desenho de PPA em que a escuta é organizada a partir do engajamento em consultas com limitada capacidade de diálogo, proposição e discussão.

Entretanto, os atores envolvidos possuem agência e buscam ampliar sua capacidade de intervenção. Mesmo com as limitações do processo, ainda assim é possível apontar alguns avanços, principalmente em relação a estratégias independentes de mobilização, de modo que em algumas plenárias, para além do incentivo através da leitura de propostas ou faixas, também foi disponibilizado por alguns grupos o uso e a distribuição de panfletos com QR *code* para acesso às propostas.

Ademais, os dados apresentados demonstram a diversidade de dinâmicas de interação da sociedade civil com o ambiente digital no PPA, que pode representar uma interação importante para fomentar a continuidade de espaços participativos no planejamento governamental. No próximo tópico, levantaremos algumas reflexões que podem contribuir para uma melhor compreensão das possibilidades e limitações da plataforma perante a atuação de três instituições da sociedade civil que tradicionalmente atuam nos processos participativos da democracia brasileira.

## 5. A MOBILIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA DINÂMICA DE PARTICIPAÇÃO DO PPA 2024-2027

O desenho do PPA Participativo suscitou a mobilização de movimentos e organizações com atuação nos territórios em campanhas de engajamento digital. O apelo à participação de movimentos tradicionais e a realização de plenárias presenciais como etapa mobilizadora, em tese, poderia ser um incentivo à retomada do meio digital, que teve forte presença da extrema-direita nos últimos anos (Cesarino, 2021). A opção em apostar na capacidade de mobilização dos públicos com maior tradição participativa presencial pode indicar uma tentativa de avançar digitalmente sem que o instrumento seja capturado pelos públicos antiparticipativos e autocráticos mobilizados (também) na internet.

A percepção de conectar dinâmicas presenciais e digitais nos parece acertada. Pensar a participação presencial e a participação digital como dinâmicas desconectadas é um equívoco tanto prático quanto teórico, pois ignora a intensa conexão entre processos face a face e a utilização de tecnologias da informação (Gil de Zúñiga *et al.*, 2010). No entanto, carece de maior atenção, sobretudo frente aos desafios experienciados durante o processo do PPA 2024-2027, principalmente em relação à dificuldade de mobilização e construção de agendas coletivas.

Apesar da significativa presença de organizações populares nas plenárias estaduais, a grande maioria não conseguiu implementar um número expressivo de votos em suas propostas. Observa-se, a partir do acompanhamento das propostas da sociedade civil nas oito plenárias estaduais acompanhadas, que significativos 78% não alcançaram nem 500 votos na Plataforma Brasil Participativo (Brasil, 2023a).

Mesmo se considerarmos o universo da amostra, as propostas dos movimentos e organizações populares, no geral, não conseguiram votações expressivas quando comparadas com propostas corporativas ou relacionadas com obras ou investimentos específicos. Como exemplo, o Movimento de Assentados por Barragens mobilizou apenas 609 votos, a Central de Movimentos Populares 255 votos, o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) 1504 e o MTST 3953 votos. Até mesmo os 13.384 votos da proposta “Reforma Agrária para Desenvolver o Brasil e Combater a Fome” do MST, ficaram consideravelmente distantes de proposições voltadas a melhorias nas condições de categorias específicas<sup>8</sup>.

Dois fatores podem ajudar a explicar esse fenômeno: a) a diversidade de caminhos institucionais para acessar o PPA; b) a trajetória dos atores com mobilizações digitais. Em relação à diversidade institucional, a plataforma não era necessariamente o trajeto mais curto e eficiente para as organizações entregarem suas propostas para os ministérios. A mediação do digital não era necessária (ou usual) para organizações que têm historicamente uma relação mais próxima

---

<sup>8</sup>Como comparação, destacam-se as propostas das categorias dos agentes comunitários de saúde (95.731 votos), enfermagem (92.502), técnicos-administrativos em educação (77.066 votos), guardas municipais (73.173 votos) e Polícia Rodoviária Federal (73.173 votos).

e uma rede bem articulada com o poder público (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014). Exemplifica isso o caso das centrais sindicais que entregaram sua proposta diretamente para a Ministra Tebet no dia 12 de Junho; o caso da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Contraf) que dialogou diretamente com Ministro do Desenvolvimento e Assistência Social, Wellington Dias, em audiência realizada em 25 de abril; e da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) que debateu sobre a inclusão das demandas da organização no PPA com a Ministra das Mulheres, Cida Gonçalves, em encontro realizado entre os dias 14 e 18 de junho.

O segundo elemento explicativo sugere que os públicos da participação presencial tradicional não necessariamente são os mesmos públicos engajados em processos participativos predominantemente digitais (Coleman; Sampaio, 2016). Ademais, além de ser uma arena que possui regras e dinâmicas diferentes, também exige recursos organizativos específicos para a divulgação de campanhas.

A trajetória dos diversos setores da sociedade civil com mobilizações em redes digitais também é relevante. Ao ignorar como essas dinâmicas aparecem nos repertórios de interação, podemos superestimar a capacidade de mobilização dessas entidades em territórios nos quais ela não tem tradição de atuação robusta. Ao mesmo tempo, tendo em vista a capacidade de criar e inovar, esse não é um processo inerte ao aprendizado. Para melhor compreensão desse processo e sobre o que ele pode nos dizer, vamos abordar três tipos de mobilização da dimensão participativa do PPA. Não é nossa pretensão generalizar os achados, mas lançar luz às trajetórias e estratégias de atores que conseguiram resultados expressivos, possibilitando, assim, algumas reflexões relevantes para esse novo momento da participação no país.

Nesse sentido, destacam-se o caso do MST e as estratégias para conectar sua presença nacional com uma campanha pró-reforma agrária no PPA; o caso da Confederação Nacional dos Agentes Comunitários da Saúde (Conacs) representando uma dinâmica sindical bem adaptada às novas tecnologias; e, por fim, como o PPA Participativo pode ser um importante canal para um ativismo institucional em contexto de definição orçamentária, como no caso da proposta encampada pela articulação entre Departamento de Proteção, Defesa e Direitos Animais do Ministério do Meio Ambiente e o Setorial dos Direitos Animais do PT.

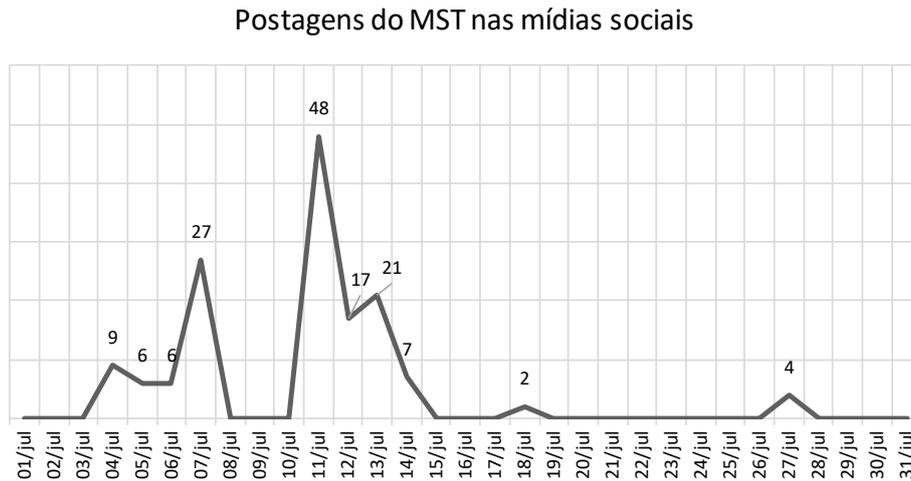
### **5.1 Novas rotinas para a disputa política: o MST e o mutirão digital**

Como já abordado, a maioria dos movimentos sociais optou por uma atuação pontual (quando existente) na divulgação das propostas e da plataforma para um público mais amplo. O MST foi uma relevante exceção com uma campanha significativa no Twitter, Instagram e Facebook com, ao todo, 149 postagens e 105.951 curtidas. Também apresentou presença significativa no presencial com representação em 14 das 27 plenárias<sup>9</sup>.

<sup>9</sup>Segundo o Relatório da Secretaria Nacional de Participação Social (Brasil, 2023b).

A campanha de mobilização do MST para a votação via Plataforma Brasil Participativo se concentrou no mês de julho. No dia 11 de julho realizaram um mutirão digital com 48 postagens ao longo do dia estimulando a população a se engajar nas postagens, divulgar o PPA e votar na proposta pela reforma agrária<sup>10</sup>. O Gráfico 4 indica o número de postagens relacionadas ao PPA realizadas em julho de 2023.

**Gráfico 4 – Postagens do MST nas mídias sociais**



**Fonte:** Elaborado pelos autores.

O mutirão digital foi desenhado a partir de duas estratégias: organização da votação de militantes e assentados em espaços com acesso à internet e mobilização nas mídias sociais para que seguidores (do Instagram, Facebook e Twitter) e divulgação e votação na proposta por simpatizantes ao tema. Além do Mutirão Nacional Vote com o MST, realizado no dia 11 de julho, também ocorreram mutirões locais ou regionais, como explicitado em postagem de 13 de outubro sobre a participação da Brigada Oziel Alves no mutirão da região sul do país e um mutirão presencial no Acampamento Popular Leonir Orback, em Santa Helena de Goiás<sup>11</sup>.

Além dos repertórios tradicionalmente mobilizados para a interação com o Estado, a emergência das mídias sociais estimulou a criação de novas rotinas interativas. O mutirão digital promovido pelo MST, por exemplo, é uma nova rotina resultante do processo de adaptação da organização aos desafios do território digital.

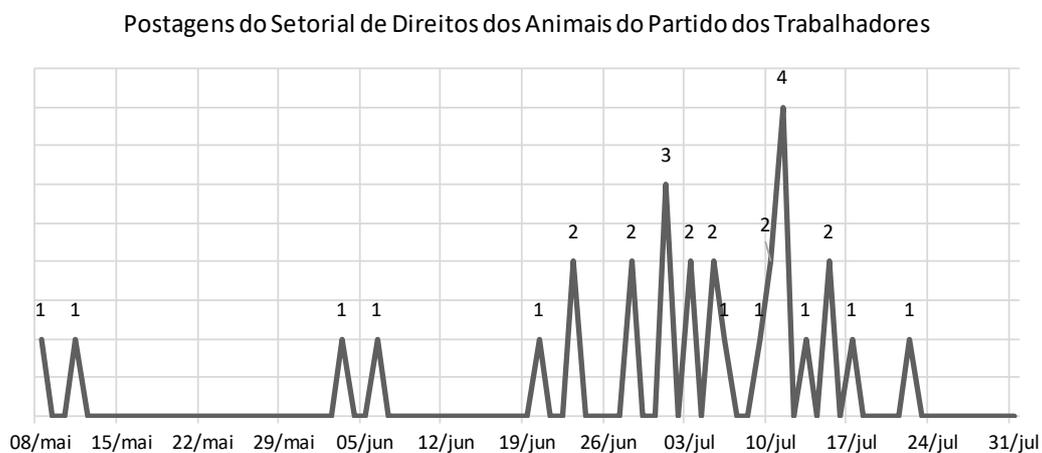
<sup>10</sup>A proposta foi identificada com o nome do movimento. Aliás, apesar da criação de propostas na plataforma Brasil Participativo ser atrelada ao CPF do indivíduo, era possível que o/a proponente editasse o seu nome para incluir o movimento ou entidade da qual ele ou ela faz parte.

<sup>11</sup>Postagem no perfil do Movimento sem Terra no Instagram <[https://www.instagram.com/p/Cusqz7PbtM/?img\\_index=5](https://www.instagram.com/p/Cusqz7PbtM/?img_index=5)>.

## 5.2 O ativismo institucional em experiências híbridas: o caso da Política Nacional de Controle Populacional de Cães e Gatos

O caso da Política Nacional de Controle Populacional de Cães e Gatos também é interessante. A proposta, uma das mais votadas na plataforma, foi inserida por um membro da Setorial de Direitos Animais do PT. Ao longo da votação do PPA houve significativa mobilização via mídias sociais com 29 postagens e 18.864 curtidas (Brasil, 2023a). É interessante notar a articulação junto ao Departamento de Proteção, Defesa e Direitos Animais (DPDDA) do MMA, dirigido por membros da setorial.

### Gráfico 5 – Postagens do setorial de Direitos dos Animais do Partido dos Trabalhadores nas mídias sociais



Fonte: Elaborado pelos autores.

A proposta vinha sendo construída no DPDDA sob o nome de Programa Nacional de Manejo Populacional Ético de Cães e Gatos. Ao não ser escolhida como programa prioritário do MMA para o PPA, o programa foi transformado em proposta e submetido a partir do setorial do PT<sup>12</sup>. A criação de um relatório para a construção da política via GT Direitos dos Animais do DPDDA, a solicitação para que o Conama criasse uma câmara técnica de proteção e bem-estar animal e um seminário para debater a política do manejo populacional de cães e gatos no orçamento foram medidas realizadas durante e após a Plataforma Brasil Participativo, indicando um processo de mobilização da expressiva votação para melhorar as garantias de efetivação da política.

Percebe-se a potencialidade do PPA Participativo ser mobilizado por um ativismo institucional no processo de disputa por priorização de propostas até então periféricas à dinâmica de alocação de recursos. Decerto, cabe cuidado para não simplificar os processos de interação que perpassam o Estado e incorrer no erro de enquadrar esse tipo de proposta apenas como proposta estatal. No caso da castração de cães e gatos, por exemplo, é uma antiga mobilização

<sup>12</sup>Essas informações foram obtidas a partir das falas da Audiência Pública no Congresso realizada no dia 14/09/2023.

de setores da sociedade civil que ganhou corpo a partir da articulação de ativistas que passaram a fazer parte do corpo técnico e burocrático do MMA. Um importante dilema para essa rede é a dificuldade de garantir recursos e criar uma infraestrutura institucional adequada para a implementação de políticas públicas para o setor.

Em paralelo ao PPA, houve processos de formulação da política com abertura à participação de entidades e organização da causa do direito animal. Assim, sugere-se que o PPA pode estimular processos mais participativos de construção de política pública ao reforçar a necessidade de intensa conexão entre as redes de ativistas dentro e fora do Estado.

Nota-se um movimento da aproximação de um ativismo de esquerda de uma pauta com forte atuação da direita. A partir da lista dos parlamentares que compõem a Frente Parlamentar em Defesa dos Animais, percebe-se que 69,67% estão à direita no espectro político<sup>13</sup>. A articulação de uma campanha protagonizada pela setorial do PT e forte atuação da diretoria do MMA com reuniões mensais com movimentos sociais pode indicar o fortalecimento de um novo grupo de atores dentro da rede mais ampla da luta pelos direitos animais. No caso analisado, o PPA possibilita visualizar como atores que atravessam a sociedade civil e o Estado mobilizam a participação social para melhor se posicionar tanto na rede institucional quanto nas redes da sociedade civil, inclusive em campos político-ideológicos distintos.

### 5.3 Novas estratégias comunicativas na atuação sindical: a experiência do Conacs

Se as centrais sindicais não tiveram uma atuação intensa no ambiente digital, o mesmo não pode ser dito sobre a atuação dos sindicatos em pautas relacionadas a interesses específicos de sua área de atuação. Dentre as dez propostas mais votadas, oito versavam sobre consolidação de direitos ou aumentos salariais de uma categoria profissional, com maior ou menor mobilização de sindicatos ou de outros grupos organizados na mesma classe profissional. Decerto, não é prudente ignorar possíveis impactos do enfraquecimento de direitos trabalhistas na intensa participação dessas categorias no PPA. Contudo, além da emergência dessa temática, os resultados também sugerem a adaptação das estratégias comunicativas desse segmento às possibilidades do contexto digital.

A Confederação Nacional dos Agentes Comunitários da Saúde (Conacs) ultrapassou os 90.000 votos com sua proposta “Qualificação técnica e valorização profissional dos ACS e ACE para ampliação de serviços de saúde no SUS”. Destaca-se a importância de transmissões simultâneas na estratégia da organização. Ao analisar as postagens do Conacs em sua página do Facebook<sup>14</sup>, percebe-se a recorrência de *lives* curtas de até 30 minutos com considerável engajamento. Entre o período de mobilização do PPA, ocorreram três delas. Todas trataram do PPA como uma de suas pautas prioritárias e alcançaram, somadas, 15.311 curtidas e 15.968 comentários.

<sup>13</sup>Para definir o espectro político de cada partido, utilizamos a classificação proposta por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023).

<sup>14</sup>Página oficial da Confederação Nacional dos Agentes Comunitários de Saúde no Facebook: <<https://www.facebook.com/CONACSOFFICIAL>>.

Além dessas transmissões “curtas”, no dia 26 de junho ocorreu uma *live* de aproximadamente 1 hora e 40 minutos sobre a participação da categoria no PPA Participativo. O evento contou com a presença do secretário Renato Simões, demonstrando o trânsito institucional da organização e obteve impressionantes 14.639 comentários. O engajamento nos comentários foi interessante, pois, além de indicar a mobilização da categoria, foi no chat que o link para a votação foi constantemente postado. O Conacs também mobilizou a 17ª Conferência Nacional de Saúde como espaço para ampliar a votação de sua pauta. A conexão entre as pautas de valorização dos profissionais de saúde e as dinâmicas presenciais das conferências demonstra a capacidade criativa na combinação de distintas rotinas interativas.

Muitos movimentos sociais, sindicatos e diversas redes da sociedade civil têm se adaptado aos novos recursos tecnológicos, criando, ressignificando ou adaptando suas rotinas interativas, sobremaneira a partir da pandemia de Covid-19 (Abers; Rossi; Von Bülow, 2021). Este processo, que é relacional, criativo e dinâmico, se mostrou, em certa medida, insuficiente para os movimentos sociais historicamente aliados ao PT, o que expõe desafios enfrentados.

Entretanto, apesar dos possíveis aprendizados a partir da agência da sociedade civil, é importante que os processos de inserção do digital em instrumentos participativos partam da reflexão sobre quais sentidos de participação serão mobilizados. Argumentamos que, como alertado por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), é necessário se debruçar sobre a confluência perversa. Se nos processos analisados pelos autores ocorria uma captura da noção de participação a partir de uma lógica neoliberal, a dinâmica das mídias sociais e sua lógica organizada em torno de métricas, informação rápida e replicação de conteúdo, indica uma perspectiva de participação apenas como engajamento. Essa noção não remete à ampliação da participação nos sentidos mobilizados pelos processos que possibilitaram a criação de arranjos participativos no Brasil. A participação como engajamento pode resultar na ampliação do impacto de pautas com capacidade de viralizar sem necessariamente incluir demandas de grupos à margem dos processos decisórios. Arranjos digitais sem espaços de ampla discussão e pautados em campanhas de votação massiva, apesar de estimular números impressionantes de interação em plataformas, podem importar dinâmicas excludentes.

Em outras palavras, coexistiu nesta edição do PPA Participativo certa tensão entre um projeto de “escuta” via consulta pública, a partir da conexão entre instrumentos presenciais e digitais, e uma perspectiva de engajamento relacionada às dinâmicas das métricas de plataformas digitais. A persistência dessas dimensões em outras iniciativas e arranjos participativos será um importante elemento para análise futura.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os achados debatidos ao longo deste artigo indicam alguns dilemas para a reorganização dos arranjos participativos no Brasil. Ao analisar um PPA Participativo que tenta conectar o

presencial com o digital, nos deparamos com o desafio de tentar mobilizar as tecnologias que possibilitam novas formas de interagir e de difundir informação para a ampliação da participação política. Apesar de não pretender esgotar essa problemática, o processo analisado demonstra que essa pode vir a ser uma das grandes questões perseguidas pelo projeto de participação social do atual governo. Entretanto, argumentamos que o modelo de conexão entre presencial e digital no PPA corre o risco de reforçar um sentido de participação como engajamento. Nessa perspectiva, participar seria sinônimo de “curtir”, “compartilhar” e “engajar” e seu sucesso seria medido de forma análoga a campanhas de marketing digital, o que limita potenciais ganhos importantes que podem resultar de processos participativos.

Um segundo dilema está relacionado com a própria disputa do lugar que a participação social terá na democracia brasileira após o período de desdemocratização. Como demonstrado, a participação social voltou a ganhar destaque na agenda governamental, principalmente nos processos relativos à formulação do PPA 2024-2027. Evidencia-se o retorno da tentativa de ampliar os arranjos institucionais após um período de regressão democrática e ataque à participação institucional no governo federal. Contudo, no caso do PPA Participativo, a inexistência de instrumentos para a ampla discussão e deliberação indica uma noção de experiência participativa como espaço de escuta (Teixeira, 2020). Reforçamos que, além da existência de um sentido sobre participação baseado na perspectiva apenas da escuta governamental, a noção de escuta mobilizada no PPA é ainda mais fraca do que a analisada por Teixeira. Ao cruzar o primeiro com o segundo dilema, sugere-se que o atual PPA mobiliza uma noção de participação como espaço “fraco” de escuta para pensar o lugar da participação social nos arranjos governamentais, ao mesmo tempo que mobiliza uma ideia sobre o ato de participar que o aproxima das dinâmicas métricas de engajamento.

Apesar das limitações indicadas, é necessário verificar, em análises posteriores, a trajetória das propostas absorvidas via consulta pública. Como processos complexos, dinâmicos e interativos, os resultados da (re)abertura de canais e arranjos participativos podem ampliar oportunidades e possibilidades para distintos atores políticos.

A conexão do ativismo digital com práticas tradicionais dos movimentos sociais e a tentativa de mobilizar o ativismo institucional na disputa pela priorização de políticas públicas demonstram a criatividade dos atores no intento de criar possibilidades a partir do PPA Participativo. Mesmo com suas limitações, processos de ampliação da participação podem ser disputados a partir das inovações e transformações que ocorrem ao longo do processo interativo. Da mesma forma, os dados sobre mobilização e votação demonstraram a força política de atores ou de estratégias que se distanciam das dinâmicas tradicionais nos espaços participativos. Ainda está em aberto, mas a presença de organizações que se construíram distantes do projeto democrático-participativo tradicional nas últimas décadas pode vir a ser um importante e novo dilema para o novo momento da participação social no Brasil, principalmente com o avanço das dinâmicas do contexto digital.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. Ativismo na Burocracia? O Médio Escalão do Programa Bolsa Verde. In: PEDRO CAVALCANTE; GABRIELA LOTTA (eds.). **Burocratas de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília, Enap, 2015.
- ABERS, R. N.; ROSSI, F. M.; VON BÜLOW, M. State–society relations in uncertain times: social movement strategies, ideational contestation and the pandemic in Brazil and Argentina. **International Political Science Review**, 42(3), 333–349, 2021. <<https://doi.org/10.1177/0192512121993713>>.
- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n 2, 2014. <<https://doi.org/10.1590/0011-5258201411>>.
- ABRAMOVAY, P.; LOTTA, G. **Democracia equilibrada: políticos e burocratas no Brasil**. Companhia das Letras, 2022.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.** n. 109, p. 68-92, 2012. <<https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>>.
- ARANTES PAULO, L. F. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista Do Serviço Público**, 61(2), p. 171-187, 2014. <<https://doi.org/10.21874/rsp.v61i2.44>>.
- AVELINO, D. P.; SANTOS, E. G. D.; BEZERRA, F. P. **A quem serve a participação?** Experiência democrática do Fórum Interconselhos no Plano Plurianual 2016-2019. Boletim de Análise Político-Institucional nº 28. IPEA, 2019. <<http://dx.doi.org/10.38116/bapi28art4>>.
- AVELINO, D. P.; SANTOS, J. C. O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**. Brasília, v. 4, nº 2, 2014. <[https://assecor.org.br/wpfd\\_file/o-forum-interconselhos-e-a-consolidacao-de-agendas-transversais-de-planejamento/](https://assecor.org.br/wpfd_file/o-forum-interconselhos-e-a-consolidacao-de-agendas-transversais-de-planejamento/)>.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), p. 43-64, 2008.
- AVRITZER, L.; SILVA, E.; CARVALHO, P.; ZANANDREZ, P. Participação em tempos de desdemocratização: notas para um modelo de análise. Em: TATAGIBA, L.; ALMEIDA, D.; LAVALLE, A.; SILVA, M. **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Editora Zouk, Porto Alegre, p. 109 - 125, 2022.
- BEZERRA, C. P.; RODRIGUES, M., ROMÃO, W. M. Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto nº 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil. TATAGIBA, L.; ALMEIDA, D. C. R.; GURZA LAVALLE, A.; SILVA, M. K. (Orgs.) **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. 1a. ed. Porto Alegre: Zouk, 2022. v. 1000. 462p.
- BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 66 (2), p. 2 – 27, 2023. <<https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.2.303>>.
- BRASIL. **Governo Federal do Brasil Participativo: um país com a cara do seu povo**. Relatório da plataforma: processo digital do PPA Participativo, 11 de maio a 16 de julho. 2023a. Disponível em: <<https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/pages/relatorioplataforma>>. Acesso em 28 de agosto de 2023.

BRASIL. **Relatório compilado pela Secretaria Nacional de Participação Social da Secretaria Geral da Presidência sobre as plenárias estaduais**. Julho, 2023b. Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/1pui7Vr1XLoxJHXKVNxE1XKzXFcBXeWQe/view>>. Acesso em 28 de setembro de 2023.

BRASIL. **Relatório Oficial sobre o 2º Fórum Interconselhos**. 2023c. Disponível em: <[https://drive.google.com/file/d/1h4gOUYjzaEMje\\_iRHjIEFiWRrcvulGD5/view](https://drive.google.com/file/d/1h4gOUYjzaEMje_iRHjIEFiWRrcvulGD5/view)>. Acesso em 28 de setembro de 2023.

CAVALCANTE, P. L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 58 (2): 129-150 abr./jun. 2007. <<https://doi.org/10.21874/rsp.v58i2.168>>.

CESARINO, L. Pós-verdade e a crise do sistema de peritos: uma explicação cibernética. **Ilha**, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 73-96, 2021. <<https://doi.org/10.5007/2175-8034.2021.e75630>>.

COLEMAN, S.; SAMPAIO, R. C. Sustaining a democratic innovation: a study of three e-participatory budgets in Belo Horizonte. **Information, Communication & Society**. <<https://doi.org/10.1080/1369118X.2016.1203971>>.

CUNHA, E. S.M. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 135-162, 2007.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos**. São Paulo: Paz e Terra, 2002

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FERREIRA, D. E. S. **Participação e deliberação**: análise do impacto dos usos das novas tecnologias digitais na dinâmica dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife. Tese. Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.

FERRO, E.; LOUKIS, E. N.; CHARALABIDIS, Y.; OSELLA, M. Policy making 2.0: from theory to practice. **Government Information Quarterly**, 30(4), 359–368. <<https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.018>>.

FORNAZARI, F.; MACEDO, Jana; BESERRA; Debora. **Plano Plurianual (PPA) do governo federal e Fórum Interconselhos**: uma experiência estratégica de participação social. IX Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2016.

FUNG, A.; GILMAN, H. R.; SHKABATUR, J. Six models for the internet + politics. **International Studies Review**, v. 15, issue 1, p. 30–47, 2013. <<https://doi.org/10.1111/misr.12028>>.

GIL DE ZÚÑIGA, H.; VEENSTRA, A.; VRAGA, E.; SHAH, D. Digital democracy: reimagining pathways to political participation. **Journal of Information Technology & Politics**, 7:1, p. 36-51, 2010. <<https://doi.org/10.1080/19331680903316742>>.

HOWARD, P.; WOOLLEY, S.; CALO, R. Algorithms, bots, and political communication in the US 2016 election: the challenge of automated political communication for election law and administration. **Journal of Information Technology & Politics**, v. 15, n. 2, p. 81-93, 2018. <<https://doi.org/10.1080/19331681.2018.1448735>>.

LÜCHMANN, L. H. **Desafios analíticos e metodológicos na avaliação de efeitos democráticos de instituições participativas**. Encontro da Associação Brasileira de Sociologia. 2013.

MENDONÇA, R. F.; FREITAS, V. G.; AGGIO, C. de O.; SANTOS, N. F. dos. Fake news e o repertório contemporâneo de ação política. **Dados**, 66(2), e20200213, 2023. <<https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.2.301>>.

OLIVEIRA, V. R. de. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 3, nº 1, 2011.

PEREIRA, M. A.; BERNARDES, C. B.; VALE, M. L. O papel da moderação nas Audiências Públicas Interativas do e-Democracia: entre a promoção do debate e o receio da censura. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 37, p. e249679, 2022. <<https://doi.org/10.1590/0103-3352.2022.37.249679>>.

PERES, S. **36 milhões de pessoas não têm acesso à internet no Brasil**. Em: Poder 360. 16 de maio de 2023. Disponível em <<https://www.poder360.com.br/tecnologia/36-milhoes-de-pessoas-nao-tem-acesso-a-internet-no-brasil/>>. Acesso em 28 de agosto de 2023.

PIRES, R. R. C.; AMARAL, L. A.; SANTOS, J. C. **Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente**. ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), 2014.

SHIMOMURA, T. Y.; RESENDE, C. A. D. S.; FERREIRA, L. M. **Orçamento participativo digital em Belo Horizonte: desafios para a construção de um espaço democrático**. Universidade de Brasília, Demodê, 2012.

SILVA NETO, V.; CHIARINI, T. Technological progress and political systems: non-institutional digital platforms and political transformation. **Technology in Society**, 101460, 2021. <<https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2020.101460>>.

SUNSTEIN, C. R. **Republic.Com 2.0**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.

TATAGIBA, L. **Participação, cultura política e novos modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências**. UNICAMP. 2003.

TEIXEIRA, A. **Trajetórias do ideário participativo no Brasil**. Caderno CRH, Salvador, v. 33, p. 01-15, 2020. <<https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33834>>.

### **Diego Matheus Oliveira de Menezes**

 <https://orcid.org/0000-0001-5010-0147>

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (PPGCS/UFBA). Pesquisador do Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT/IDDC) em Residência Pós-Doutoral em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (PPGCP/UFMG) com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

ego.matheus@gmail.com

### **Felipe Portela Bezerra**

 <https://orcid.org/0000-0003-3750-1821>

Mestre em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Pesquisador do Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação da Universidade Federal de Minas Gerais (INCT/IDDC/UFMG) com bolsa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

portelafelipe@gmail.com

### **Matheus Baccarin**

 <https://orcid.org/0000-0002-4371-2492>

Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador do Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação da Universidade Federal de Minas Gerais (INCT/IDDC/UFMG) com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

matheusbaccarinpereira@gmail.com



# Colaboração multissetorial para desenvolvimento e manutenção de soluções tecnológicas de participação: o caso do Brasil Participativo

Carla Silva Rocha Aguiar<sup>1</sup>

Isaque Alves<sup>2</sup>

Leonardo Gomes<sup>1</sup>

Bruna Pinos<sup>1</sup>

Laila Bellix<sup>1</sup>

Henrique Parra<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil

<sup>2</sup>Departamento de Ciência da Computação da Universidade de São Paulo (IME-USP), São Paulo, SP, Brasil

Um dos desafios de formulação e consolidação de políticas de participação digital está presente nos arranjos e processos de desenvolvimento e manutenção de ferramentas digitais. A relação entre diferentes partes interessadas em processos de colaboração multissetorial, chamado de *Open Source and Public Sector Collaboration*, nos traz fundamentos para observarmos iniciativas de construção de ferramentas abertas. Baseado nisso, o presente artigo reflete sobre arranjos multissetoriais no desenvolvimento e manutenção de ferramentas digitais a partir do processo de criação da plataforma digital Brasil Participativo, iniciativa do governo federal brasileiro. Adotamos a metodologia de estudo observacional, no qual os autores participaram ativamente na construção da plataforma. Analisamos os dados coletados durante o projeto da plataforma e seu uso no processo do Plano Plurianual participativo. O trabalho conjunto dessas instituições entregou uma estrutura consolidada que engajou mais de 1 milhão e 400 mil pessoas e 8.254 propostas em 2 meses. A análise mapeou o arranjo multissetorial do Brasil Participativo, ao envolver diferentes atores e setores organizados em quatro facetas: Governança, Tecnologia, Comunidade e Recursos. A estrutura inovadora e efetiva aplicada no processo de desenvolvimento do Brasil Participativo, oferece a possibilidade de reprodução por diferentes projetos de ferramentas digitais do governo.

**Palavras-chave:** participação digital; software livre; Brasil Participativo; colaboração multissetorial.



## Colaboración multisectorial para el desarrollo y mantenimiento de soluciones tecnológicas de participación: el caso del Brasil Participativo

Uno de los principales desafíos para la formulación y consolidación de las políticas de participación digital reside en los arreglos y procesos de desarrollo y mantenimiento de las herramientas y plataformas digitales. La relación entre diferentes partes interesadas en procesos de colaboración multisectorial, llamado Colaboración entre Software Libre y Sector Público, ofrece un enfoque teórico fundamental para observar iniciativas de construcción de herramientas abiertas. El presente artículo busca, a la luz de este enfoque, ofrecer una reflexión sobre los arreglos multisectoriales en el desarrollo y mantenimiento de herramientas digitales a partir del proceso de creación de la plataforma digital Brasil Participativo, iniciativa del gobierno federal brasileño. Adoptamos la metodología de estudio observacional, en la cual los autores participaron activamente en diversos roles en la construcción de la plataforma. Analizamos tanto los datos recolectados durante el período del proyecto de la plataforma como durante su uso en el proceso del Plan Plurianual participativo. El trabajo conjunto de estas instituciones entregó una estructura bastante consolidada que permitió el compromiso de más de 1 millón y 400 mil personas y 8.254 propuestas en 2 meses. El análisis mapeó el arreglo multisectorial del Brasil Participativo, al involucrar diferentes actores y sectores organizados en cuatro facetas: Gobernanza, Tecnología, Comunidad y Recursos. Esta estructura no solo posibilitó una colaboración efectiva e innovadora en la apropiación de la tecnología, sostenibilidad y agilidad en el proceso de desarrollo del Brasil Participativo, sino que también permite que tal estructura sea replicada en diferentes proyectos de herramientas digitales en el gobierno.

**Palabras clave:** participación digital; software libre; Brasil Participativo; colaboración multisectorial.

## Multisectoral collaboration for the development and maintenance of participatory technology solutions: the case of *Brasil Participativo*

One of the challenges of formulating and consolidating digital participation policies lies in the arrangements and processes for developing and maintaining digital tools. The arrangements between stakeholders in multisectoral collaboration processes, called Open Source and Public Sector Collaboration, provide the basis for observing initiatives to build open tools. Based on that, this article reflects on multisectoral arrangements in developing and maintaining digital tools based on the creation process of the *Brasil Participativo* digital platform, an initiative of the Brazilian federal government. We adopted the observational study methodology, in which the authors actively participated in constructing the platform. We analyzed the data collected during the platform design and its use in the participatory Multi-Year Plan process. The joint work of these institutions delivered a consolidated structure that engaged more than 1 million 400 thousand people and 8,254 proposals in 2 months. The analysis mapped the multisectoral arrangement of Participatory Brazil, involving different actors and sectors organized into four facets: Governance, Technology, Community and Resources. The innovative and effective structure applied in the development process of Participatory Brazil offers the possibility of reproduction by different government digital tool projects.

**Keywords:** digital participation; open source; Brasil Participativo; multisector collaboration.

## 1. INTRODUÇÃO

Na última década (desde 2016), o Brasil vivenciou um processo de recrudescimento da participação social. Instâncias participativas, como conselhos de políticas públicas, foram extintos e as ferramentas digitais institucionais de interação e incidência da população não foram priorizadas no sistema participativo (Avritzer; Kerche; Marona, 2021; Von Bülow; Abers, 2022). No lugar desses processos institucionalizados, o governo federal utilizou serviços de redes sociais on-line como canais oficiais e uma forma de relação unidimensional - do governo para os seus seguidores.

Embora os serviços de redes sociais on-line desempenhem um papel crucial ao proporcionar informações políticas e um espaço para a participação cívica, há desafios inerentes a essa dinâmica (Gil-Garcia; Gasco-Hernandez; Pardo, 2020). Estes serviços, frequentemente, utilizam algoritmos que personalizam o conteúdo com base nas preferências e interações prévias dos usuários, criando o fenômeno conhecido como bolhas de opinião (Pariser, 2011). Nesse contexto, indivíduos são expostos predominantemente a perspectivas que corroboram suas visões preexistentes. A presença de *bots*, ou contas automatizadas, exacerba esse problema, amplificando a disseminação de desinformação, a promoção de agendas políticas específicas e a criação de uma falsa percepção de apoio ou oposição a determinadas ideias ou candidatos. Esses mecanismos, por sua vez, distorcem a percepção pública e tornam complexo discernir a genuína opinião popular (Rothberg, 2014; Ferrara, 2016).

Consequentemente, a presença de *bots* e a falta de diversidade de opiniões nos serviços de redes sociais online podem levar à sensação de que as vozes dos cidadãos não são ouvidas ou que o espaço público digital está sujeito a manipulações (Tucker, 2018). Isso, por sua vez, coloca em xeque a confiança no processo democrático e na mídia social como um veículo legítimo para o engajamento político.

Como contraponto medida de reconstrução e fortalecimento da democracia, uma das principais reflexões da transição<sup>1</sup> do terceiro governo de Lula foi o aprofundamento dos processos de participação social - marca histórica das gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) (Magalhães; Barreto; Trevas, 1999). Além das propostas de retomada dos conselhos e Conferências Nacionais, a participação digital também ganhou relevância na agenda institucional da participação e se constituiu como medida prioritária para o novo governo<sup>2</sup>.

<sup>1</sup><https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/janeiro/RelatrioFinaldoConselhodeParticipaoSocial.pdf> Acesso em 26 de março de 2024.

<sup>2</sup>O item 6 das ações prioritárias da participação foi: Retomar as plataformas Participa.Br e Dialoga Brasil e promover novas tecnologias e metodologias de participação por meio digital. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/janeiro/RelatrioFinaldoConselhodeParticipaoSocial.pdf>. Acesso em 02 de abril de 2024.

É nesse contexto que surge o Brasil Participativo<sup>3</sup>, iniciativa de participação social coordenada pela Secretaria Geral da Presidência da República, e que tem o objetivo de agregar as diferentes ferramentas de participação social no ambiente digital.

Com o intuito de lançar a ferramenta para o processo do Plano Plurianual (PPA) em um exíguo espaço de tempo, a Secretaria Geral da Presidência coordenou um arranjo multissetorial que envolveu tanto a colaboração intragovernamental quanto de atores externos de diferentes setores.

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo refletir sobre arranjos de colaboração multissetorial no desenvolvimento e manutenção de ferramentas abertas voltadas à participação social, a partir de um olhar sobre o caso do Brasil Participativo. Como método, realiza uma análise descritiva do projeto plataforma do Brasil Participativo. As hipóteses do estudo são de que o processo de colaboração entre os setores públicos, academia, privado e as comunidades de desenvolvimento possibilita uma apropriação coletiva das ferramentas de participação digital e traz inovações para a trajetória da política pública. Com base no caso do Brasil Participativo, é possível observar que a colaboração multissetorial permite a apropriação por diferentes atores, na medida em que fomenta a criação de comunidade de desenvolvimento, e a sustentabilidade das soluções tecnológicas, ao estruturar um arranjo compartilhado de responsabilidades, além de garantir maior agilidade na manutenção da ferramenta.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Instituições governamentais necessitam acompanhar as mudanças sociais, sendo flexíveis e adaptáveis, pois são obrigadas a executar tarefas cada vez mais complexas (Osborne; Gaebler, 1992). Serviços digitais devem responder aos interesses do cidadão de forma personalizada. Isso consolida a visão do integrante da sociedade como cliente, e transferindo o controle de atividades burocráticas para comunidades, oferecendo opções, descentralizando a autoridade e promovendo o gerenciamento com participação (Osborne; Gaebler, 1992).

A participação nos processos administrativos ou políticos tipicamente é por meio de eleições e voto (Denters; Lawrence, 2005). Entretanto, vários outros meios de atuação do cidadão em políticas públicas podem ser adotados e, inclusive, acompanham o avanço tecnológico e científico. As plataformas de governo eletrônico, tais como e-administração (Heeks, 2001), e-governança e e-democracia têm sido ferramentas que promovem tal participação virtualmente, a fim de diminuir a distância entre cidadão e governo e de facilitar tal processo.

### **2.1 Participação social e digital**

Temos como e-governança, o uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como ferramenta central para integrar processos, comunicação e pessoas, oferecendo formas de

---

<sup>3</sup><https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/> Acesso em 26 de setembro de 2023.

melhorar processos governamentais, conectar cidadãos e gerar interações com a sociedade civil (Heeks, 2001). Adotar TICs no modelo de e-governança tem três pontos básicos de mudança, como automatização de processos repetitivos, informatização de processo dando suporte para tomadas de decisão e comunicação, e transformação da gestão, como por exemplo criando novos meios de entrega de serviços públicos (Heeks, 2001).

Incentivar o engajamento social pode ser custoso, e pela óptica do cidadão, há uma relutância em participar de tomadas de decisões do governo (Heiho, 2002). Apropriando-se das TICs, e tendo como objetivo a participação dos cidadãos em processos governamentais, define-se a e-participação ou participação digital, como uma relação de parceria com o governo, aonde o cidadão engaja ativamente em definir processos e conteúdo de *fazer política* (OECD, 2003).

De forma resumida, a participação digital também pode ser entendida como interação entre a esfera social com a esfera formal política mediada por tecnologia (Sæbø; Rose; Skiftenes Flak, 2008), objetivada a incluir os *stakeholders* nos processos de decisões através de trocas de informações ativas, assim garantindo uma justa e representativa elaboração de políticas (Wirtz; Daiser; Binkowska, 2016).

Participação social por meio digital resolve problemas de distância, tempo e outras limitações físicas na participação (La Porte, 2002). Facilita também as demandas da sociedade civil e a melhoria na resposta do governo, garantindo também transparência nos processos (Lim; Oh, 2016).

## 2.2 Software livre no governo e inovação

Segundo Sæbø, Rose e Skiftenes Flak (2008), as tecnologias usadas para interação entre a sociedade e administração são relevantes quando os cidadãos são incluídos no planejamento ou desenvolvimento de alguma reforma do governo, assim como no serviço digital governamental, que para aumentar a participação nos processos sociais, deve-se atentar a usar os meios de comunicação e ferramentas onde se possa atingir boa parte da população. Aderir a ferramentas digitais é um caminho para tal.

O processo de colaboração aberta (*open-collaboration*) é definida por Mergel (2015) como um processo dinâmico aonde profissionais e voluntários geram valor colaborativamente a um produto existente ou serviço, adicionando suas próprias ideias e conhecimento.

Para utilizar uma tecnologia que contribua com o contexto de colaboração e participação, o termo *Free Open Source Software* (FOSS) entra em discussão quando se constrói uma TIC. Esse termo representa um software onde qualquer um tem a possibilidade de estudar, alterar, sugerir e redistribuir seu código-fonte, desde que não sejam adicionadas restrições de uso a outros usuários (Kon *et al.*, 2011). Elas são definidas pela *Free Software Foundation*<sup>4</sup> como as quatro liberdades de um software livre.

<sup>4</sup><https://www.gnu.org/philosophy/free-sw.html#mission-statement> Acesso em 28 de setembro de 2023.

O uso de software aberto tem como vantagem a colaboração, já que se é permitido troca de ideias e melhorias entre os usuários desse software, e, devido ao seu baixo custo de aquisição e distribuição, existe a vantagem social de maior acesso de tecnologia para pessoas de classes sociais diferentes, além de ser adaptável para necessidades de diferentes usuários. A adoção dessa tecnologia, pelo governo, oferece transparência e fácil acesso de dados pelos cidadãos, já que seu código fonte se mantém disponível (Kon *et al.*, 2011).

Seu modelo de desenvolvimento é colaborativo, no qual qualquer contribuidor pode submeter mudanças, e essas devem ser revisadas por diferentes pessoas da comunidade, chamadas mantenedoras, que garantem a estabilidade e qualidade do código (Kon *et al.*, 2011).

### 2.3 Modelos de colaboração e construção de software livre no setor público

A construção de software livre no setor público é um conceito que ganha cada vez mais relevância devido aos seus benefícios evidentes em termos de transparência, flexibilidade e economia de recursos públicos. Esse modelo permite que governos e organizações públicas desenvolvam soluções de código aberto que podem ser compartilhadas, aprimoradas e utilizadas amplamente. No entanto, a implementação bem-sucedida de soluções de software livre no setor público traz consigo desafios e oportunidades únicas.

Um dos principais desafios enfrentados pela adoção de software livre no setor público é a construção de uma comunidade de colaboradores engajados (Linåker, 2023). O software livre depende da contribuição voluntária de desenvolvedores, de arranjos econômicos para investir no desenvolvimento de novas funcionalidades e criar uma comunidade ativa é essencial para manter e aprimorar continuamente essas soluções. A colaboração entre governos, empresas e comunidades de código aberto é uma abordagem fundamental para abordar esse desafio. A experiência de projetos como o CommunesPlone (Viseur; Jullien, 2023), que envolveu colaborativamente governos e empresas para fornecer ferramentas de e-governo, é um exemplo notável de como essa colaboração pode ser bem-sucedida, no quesito longevidade do uso/adoção.

Além disso, o setor público enfrenta desafios relacionados à interoperabilidade, transparência e soberania digital ao adotar soluções de software livre. A interoperabilidade é crucial para garantir que sistemas e aplicativos funcionem em conjunto de maneira eficaz. A transparência é um pilar fundamental da administração pública, e o uso de software livre pode ajudar a alcançá-la. A soberania digital envolve a garantia de que o governo tenha controle sobre suas próprias soluções tecnológicas e dados, reduzindo a dependência de fornecedores (*vendor lock-in*). Para superar esses desafios, diferentes modelos de colaboração têm surgido. Um deles envolve a criação de fundações sem fins lucrativos, semelhantes à Linux Foundation<sup>5</sup> e Apache Foundation<sup>6</sup>, que permitem a cooperação e a governança neutra em projetos de software

<sup>5</sup><https://www.linuxfoundation.org/about> Acesso em 28 de setembro de 2023.

<sup>6</sup><https://www.apache.org/> Acesso em 28 de setembro de 2023.

livre com a participação de vários setores. Isso garante que o software permaneça independente de interesses comerciais e siga princípios de transparência e colaboração. Porém, nos órgãos governamentais, ainda se observa, frequentemente, uma compreensão equivocada sobre os efeitos do aprisionamento tecnológico e a adoção indiscriminada de soluções de grandes fornecedores globais, sem estratégias eficazes de saída. Esse cenário tem levado a um aumento na adoção de Softwares como Serviço (SaaS), como o Microsoft Office 365, sem uma avaliação adequada dos desafios técnicos, legais e sociais que impactam a soberania digital e de dados, comprometendo operações de TI eficientes em termos de custos para organizações do setor público (Lundell, 2021).

Outro modelo semelhante é exemplificado pela rede OS2 da Dinamarca (Frey, 2023), onde órgãos públicos e fornecedores privados colaboram para desenvolver e manter soluções de TI baseadas em software livre. Nessa rede, o desenvolvimento é fortemente centrado no cliente, mas ainda é uma colaboração entre os membros da OS2 e os fornecedores para criar soluções de TI de qualidade. Os órgãos públicos que usam os produtos pagam uma taxa anual de associação à rede e uma taxa pela hospedagem e desenvolvimento real, bem como suporte aos fornecedores quando necessário. Um projeto ou desenvolvimento de uma solução de software cresce a partir de um desafio ou necessidade do membro ou sugestão de um fornecedor. Cada projeto precisa de duas ou três equipes formalizadas com representantes dos órgãos públicos.

Dessa forma, a ideia amadurece, aumenta o nível de governança e rapidamente se torna um produto real. Além de promover a inovação e a qualidade, essa abordagem também beneficia a economia, pois evita que os governos locais gastem recursos significativos no desenvolvimento ou na aquisição de licenças de software proprietário. Assim, os governos podem direcionar seus recursos de forma mais estratégica e, ao mesmo tempo, impulsionar o crescimento econômico na região. O governo do Reino Unido, por exemplo, por meio de suas políticas de tecnologia e do *Digital, Data, and Technology (DDaT) Playbook*<sup>7</sup>, tem uma abordagem aberta e estratégica para a aquisição e desenvolvimento de software. Eles têm uma série de políticas e diretrizes destinadas a promover o uso eficaz de tecnologia em todo o setor público. Ele promove uma abordagem pragmática, na qual as decisões sobre a tecnologia a ser usada devem ser baseadas em uma avaliação cuidadosa das necessidades do projeto, dos custos, da segurança e da eficácia. Em resumo, o governo do Reino Unido favorece soluções de código aberto sempre que possível, mas a escolha entre código aberto e software proprietário é baseada em uma análise abrangente das circunstâncias específicas de cada projeto. A priorização do código aberto é uma diretriz, mas a flexibilidade é mantida para garantir que as soluções escolhidas atendam aos objetivos do governo de maneira eficaz e eficiente.

---

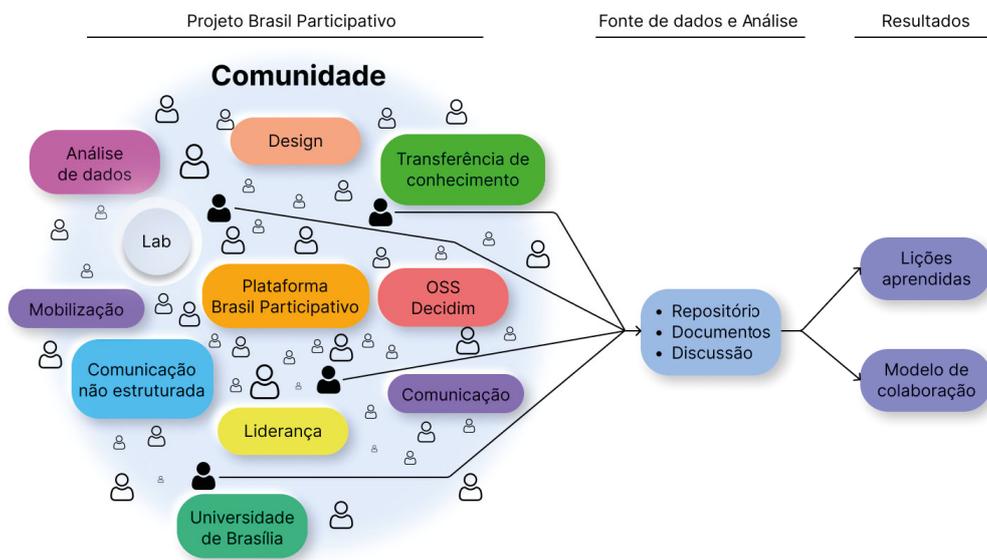
<sup>7</sup><https://www.gov.uk/government/publications/the-digital-data-and-technology-playbook/the-digital-data-and-technology-playbook> Acesso em 28 de setembro de 2023.

### 3. METODOLOGIA

Neste estudo, adotamos uma metodologia observacional. O estudo observacional, uma metodologia que envolve a observação e registro de eventos visando analisar detalhadamente uma situação específica em um contexto real, foi escolhido para investigar os princípios e comportamentos que influenciaram o desenvolvimento da Plataforma Brasil Participativo (Altmann, 1974). A etnografia também foi empregada para compreender mais profundamente as perspectivas, valores, crenças e comportamentos dos indivíduos envolvidos no projeto de software, especialmente no contexto do desenvolvimento da referida plataforma (Edmonds; Kennedy, 2016).

Como apresentado na Figura 1, a primeira etapa desta pesquisa consistiu na concepção e desenvolvimento da Plataforma Brasil Participativo, na qual todos os autores participaram ativamente, contribuindo em diferentes áreas da comunidade. Essa etapa envolveu, ainda, uma imersão profunda da equipe do projeto como observadores ativos, participando efetivamente das atividades e interações cotidianas. Os pesquisadores, que são membros da comunidade em análise, realizam a coleta de informações, seguida da comparação de dados e discussão, culminando na elaboração de um modelo de colaboração e na identificação das lições aprendidas.

**Figura 1: Estudo Observacional adotado nesta pesquisa**



**Fonte:** elaborada pelos autores.

Com nossas hipóteses em mente, o próximo passo consistiu em analisar os dados coletados por meio de discussões em grupo, análise de documentos e exploração dos repositórios. Nosso objetivo foi identificar o impacto e os desafios associados à manutenção dos arranjos multissetoriais no governo. Durante essa análise, examinamos diversas fontes, incluindo atas de reuniões, notas técnicas e relatórios, para compreender quais decisões tomadas e os riscos enfrentados.

Além disso, investigamos a comunicação técnica presente nos repositórios do GitLab, bem como as decisões técnicas tomadas ao longo do processo. Além de analisar os dados, os autores estiveram presentes em todas as etapas do projeto, desde a concepção da metodologia de participação, o lançamento da plataforma e o encerramento da participação digital. Adicionalmente, os autores se envolveram ativamente na moderação da plataforma e na análise dos resultados da participação.

Todos os dados obtidos foram analisados qualitativamente, e memorandos e dados brutos são disponibilizados em um repositório aberto, garantindo a reprodutibilidade e transparência da pesquisa. Por fim, a análise ativa e os dados coletados possibilitaram uma descrição abrangente do modelo detalhado na seção 4. Esses elementos nos permitiram discutir as lições aprendidas apresentadas na seção 5.

## 4. PLATAFORMA BRASIL PARTICIPATIVO

A plataforma digital do Brasil Participativo é uma customização do Decidim<sup>8</sup>, desenvolvido em software livre e em código aberto pela Prefeitura de Barcelona e utilizado por diferentes países, como Itália, e municípios como Belém-PA e Contagem-MG no Brasil<sup>9</sup>. O Decidim é uma ferramenta que proporciona uma série de funcionalidades adaptáveis para diferentes processos participativos, desde *crowdsourcing* de ideias até processos de deliberação, como o Orçamento Participativo. Isso permite que o Brasil Participativo possa ser uma plataforma unificada e agregadora de processos participativos dos distintos órgãos do governo federal e a utilização da identidade digital (gov.br) como canal de entrada, além de trazer segurança, coloca a participação também no rol de serviços digitais disponíveis aos cidadãos. Nessa seção se apresenta como a plataforma foi lançada dia 15 de maio de 2023 para o processo de participação no Plano Plurianual (PPA) participativo, e como o arranjo multi atores se focou no planejamento, implementação e lançamento da plataforma que foi considerada a maior experiência de participação digital do governo federal.

### 4.1 Projeto

O PPA é o maior instrumento de planejamento realizado pelos governos. No caso do governo federal, como pontuado no contexto inicial, a intenção da gestão atual era de possibilitar a participação da população no desenho desse processo de planejamento pela administração pública federal. Nesse sentido, o PPA constitui-se como uma oportunidade de ser o primeiro processo participativo amplo com escopo definido (participação no planejamento público) e mobilizador de todas as pastas do governo.

<sup>8</sup><https://decidim.org/>

<sup>9</sup>Lista completa de adoção do Decidim em <https://airtable.com/app58sdQRpTubno5y/shrR9a9Jr2bRD60PU/tbIVg99e8StLcRWfT>

Internamente no governo, a coordenação técnica do desenvolvimento do processo participativo digital ficou a cargo da Secretaria Geral da Presidência, na Secretaria Nacional de Participação Social, por meio da Diretoria de Participação Digital e Comunicação em Rede, e a coordenação do processo de planejamento pelo Ministério do Planejamento, por meio da Secretaria Nacional de Planejamento - ambas pastas coordenação.

As primeiras etapas na elaboração da plataforma foi um levantamento (benchmarking) de tecnologias disponíveis nacional e internacionalmente que pudessem atender não só ao processo do PPA, mas aos demais processos e mecanismos do sistema de participação social federal.

De modo paralelo, havia um esforço interno de articulação para a construção de parcerias - tanto de desenvolvimento quanto de infraestrutura e gestão. Nesse momento é que os acordos com o MGI e Dataprev foram feitos e a relação com desenvolvedores da ferramenta foi iniciada.

A partir disso, o processo se focou na aproximação de parceiros que já tinham colaboração com o setor público e no entendimento de quais seriam os principais desafios técnicos a serem enfrentados em implementar, adotar e adaptar uma plataforma de participação digital para o PPA. Ademais, estruturar um arranjo que garantisse sustentabilidade da plataforma, focando em sua manutenção e desenvolvimento de novas ferramentas, foi uma estratégia que ocorreu em paralelo à customização para o PPA.

O grande desafio nesse ciclo inicial de projeto foi o tempo limitado para planejar, executar e implantar a plataforma de participação digital. Além desse desafio, a limitação de recursos financeiros agravava a capacidade de execução do projeto. Ademais, é importante pontuar o desafio da apropriação da ferramenta escolhida, uma vez que não havia uma comunidade de desenvolvimento sólida e a linguagem não é tão popularizada neste universo. A gestão de risco nesse contexto se tornou crítica, com pouca margem para erros e atrasos desde o planejamento até a entrega. Os requisitos iniciais foram:

1. Desenho do método de participação social do PPA, restringindo o escopo do processo participativo a partir do design e detalhamento da jornada de usuários.
2. Prototipação das interfaces e modelagem da plataforma de participação.
3. Implementação do método de votação e levantamento de propostas em uma plataforma digital a partir da adoção de software livre e integração com o serviço do gov.br.
4. Possibilitar o grande volume de acesso à plataforma, capaz de ser utilizado em diferentes dispositivos, fornecendo suporte a diferentes necessidades, garantindo a segurança e integridade do sistema, e monitorando a participação em visão do termo de uso da plataforma.
5. Aumentar a participação, fortalecendo o controle e valorizando a diversificação de grupos vulnerabilizados em mais regiões.
6. Desenho e implementação de estratégias de engajamento digital, estabelecendo relação com conselhos participativos, assessores de participação, Ascom de governo, movimentos sociais, comunidades e grupos de comunicadores (as).

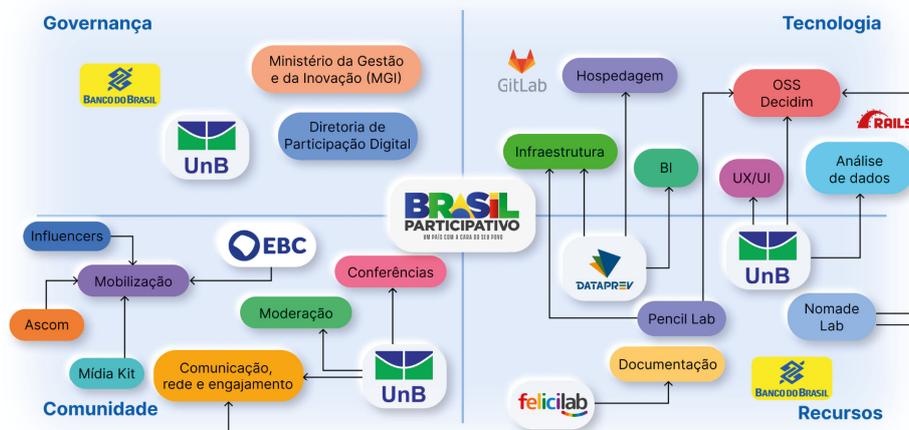
7. Levantamento de métricas de participação digital para monitoramento do alcance, resultados e engajamento do processo.

A partir dos requisitos, a Diretoria de Participação Digital fez um levantamento de perfis técnicos, pacotes de entrega, e possíveis parceiros que poderiam viabilizar a entrega da Plataforma em um curto período de tempo e orçamento limitado. Esse arranjo multissetorial será detalhado em seguida.

## 4.2 Arranjo multi atores

Segundo Laurie Gemmill (2018), as facetas de Governança, Tecnologia, Recursos e Comunidade são importantes para um ecossistema de software livre porque abordam questões que afetam a sustentabilidade e o sucesso a longo prazo de um software de código aberto. A aliança estabelecida no contexto do projeto Decidim no Brasil (Figura 2) ilustra a aplicação prática dessas facetas em um ambiente complexo de desenvolvimento de uma plataforma de participação digital.

**Figura 2: Arranjo de Colaboração no Ecossistema do Projeto Brasil Participativo**



Fonte: Elaborada pelos autores

A faceta de **Governança** desempenhou um papel crucial, especialmente em relação à aliança do Ministério da Gestão e Inovação (MGI) com a Secretaria de Governo Digital, que foi fundamental para a incorporação do login gov.br e a adesão do projeto ao programa StartUp Gov. O MGI desempenhou um papel estratégico na relação com a empresa pública que garantiu a infraestrutura do processo, a Dataprev<sup>10</sup>.

Nesse sentido, na faceta de **Recursos** a Dataprev foi um ator estratégico e fundamental para a viabilidade do projeto. Firmada a partir de um Acordo de Cooperação Técnica com

<sup>10</sup><https://www.dataprev.gov.br/> Acesso em 28 de setembro de 2023.

a Secretaria Geral da Presidência, sem custos iniciais ao governo, a Dataprev assumiu a infraestrutura e hospedagem da plataforma até o final de 2023 e realizou cruzamento de bases de dados para análise do processo e construção do BI. Durante todo o processo do PPA, essas análises foram fundamentais para gerar relatórios que forneciam acompanhamento para todo o processo participativo.

No aspecto **Tecnológico**, o Decidim, desenvolvido em *Ruby on Rails*, possibilitou uma abertura na colaboração entre outros atores, pois a linguagem de programação utilizada, não era de domínio pleno nem pelos profissionais da Dataprev. Isso permitiu o compartilhamento de conhecimentos técnicos, em especial a partir dos saberes desenvolvidos no processo de implantação do Decidim na Prefeitura de Belém, com a equipe da Nômades Tecnologia. Esse compartilhamento de conhecimentos partiu dos técnicos da Nômades em um ciclo de formação aberto para profissionais da Dataprev, em um processo nítido de formação cruzada entre atores de fora para dentro do governo e desenvolvimento de capacidades estatais que fornecem oportunidades de negócio para a empresa pública. Além disso, houve uma troca com a comunidade global do Decidim - especialmente com atores da Espanha e México.

Além disso, é importante destacar o papel de dois atores fundamentais: a academia e a comunidade de código aberto. No primeiro caso, a Universidade de Brasília (UnB) desempenha função central na sustentabilidade e desenvolvimento do projeto Brasil Participativo. Em uma relação firmada por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED), a UnB passou a ser o locus de produção e desenvolvimento científico e tecnológico das diferentes funcionalidades da plataforma. Ao mesmo tempo que fornece uma sensibilidade em cima da visão sobre a **Comunidade** - coletivos organizados em torno de interesses comuns de conhecimento como tecnologias sociais ou softwares livres -, por meio do Laboratório de Software Livre. Dessa forma, com processos incrementais, produção de documentos de apoio técnico e elaboração de conferências, a academia possibilita o desenvolvimento científico e a apropriação da tecnologia por parte de organizações públicas e fomenta o surgimento de uma comunidade brasileira do Decidim.

Além de destacar os atores e seus papéis dessa aliança multissetorial, é primordial evidenciar a colaboração entre esses atores enquanto método de desenvolvimento da plataforma. Cada qual com seu papel e contribuição, o arranjo multissetorial possibilitou que houvesse uma convergência na produção da tecnologia e aprimoramento da ferramenta decidim global. Isso significa dizer que a participação social - envolvendo diferentes atores e em níveis distintos de institucionalidade - apareceu no próprio desenvolvimento da plataforma de participação digital.

## 5. DISCUSSÃO

O sucesso do projeto plataforma Brasil Participativo e da execução da maior experiência de participação digital, PPA do governo federal na plataforma, com mais de 1 milhão e 400 mil

participantes, evidencia a importância e o impacto do arranjo multi atores. O objetivo da primeira fase foi estruturar a plataforma Brasil Participativo, fazendo customizações no Decidim para a realidade dos processos de participação do Brasil, criando os espaços de participação piloto (espaços modelo), toda a documentação para a administração e uso desses espaços (possibilitando escalar a disponibilização desses espaços), e execução de processos de participação digital piloto para documentar e amadurecer a plataforma e as propostas metodológicas de organização e execução de processos participativos digitais.

Com base no detalhamento da plataforma Brasil Participativo, nos processos desencadeados para sua formulação e implementação e no arranjo multi atores, este estudo aponta para as seguintes reflexões:

- a. **apropriação coletiva da ferramenta tecnológica** - Diante da dificuldade da linguagem, as saídas de troca e formação, o envolvimento de bolsistas e estudantes de graduação foram estratégicas para que o domínio da ferramenta pudesse ser coletivizado e transbordasse a função somente do governo ou da empresa de tecnologia pública, no caso a Dataprev. O processo de aprendizado coletivo por atores do mercado (Nômade tecnologia, Felicilab), universidade (UnB), comunidade (Decidim Global), governo (SNPS) e empresa pública de tecnologia (Dataprev) fomentou uma apropriação da ferramenta e suas funcionalidades, inclusive trazendo melhorias para o próprio código. Dentre as melhorias, podemos citar a simplificação da jornada do usuário, a integração com o *login gov.br*, e retirar da interface informações que tiram a atenção do usuário.
- b. **inovação na elaboração da política pública** - Seja pelas condições postas - de tempo e recurso - seja pela abertura do processo, a construção da plataforma envolveu uma série de atores exigindo um esforço de coordenação. Isso também propiciou a inovação na trajetória da política de participação digital, uma vez que as demais plataformas foram desenvolvidas internamente pelo governo ou empresas públicas de tecnologia, tais como o *participa + e participabr*.
- c. **gestão colaborativa com líderes em cada frente técnica** - Como qualquer outro projeto, a gestão foi essencial para obter entregas contínuas. Estabelecer papéis de liderança e pontos focais para cada frente de modo que garantiu a confiança da equipe em ter um apoio para momentos de entregas ou adversidades, mesmo que as decisões fossem tomadas coletivamente. E devido à diversidade das lideranças assegurou também que decisões fossem tomadas com menos vieses de grupos dominantes socialmente.

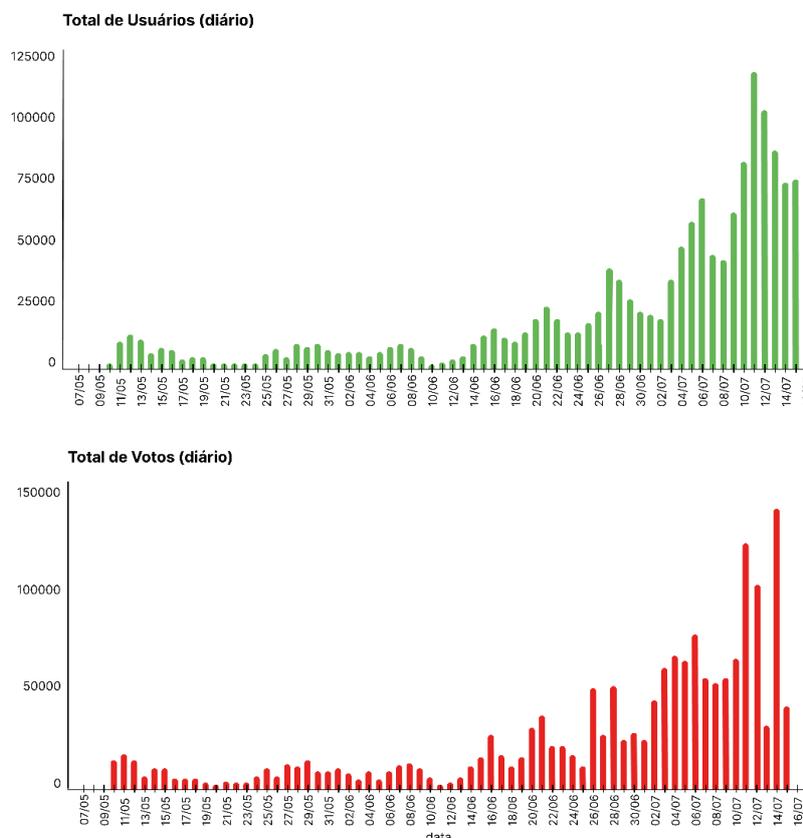
Após definidos os papéis, determinar o escopo do projeto, junto com a cultura de colaboração entre as frentes, proporcionou o ambiente de trabalho saudável, e permitiu a identificação antecipada de limitações da plataforma e sua customização. A equipe de desenvolvimento se fez valer da integração contínua entre membros, pois prazos de entregas

menores e rigidez de tecnologia necessitam de conversas e adaptações de escopo rapidamente e flexibilidade entre as partes.

Este estudo foi guiado pela exploração das hipóteses fundamentais que direcionaram nossa investigação. Partimos do pressuposto de que a colaboração entre os setores público, acadêmico, privado e as comunidades de desenvolvimento desempenha um papel crucial na promoção da apropriação coletiva das ferramentas de participação digital e na introdução de inovações significativas na trajetória da política pública. Para avaliar tal hipótese, olhamos não somente para o projeto e a plataforma desenvolvida, mas também para a execução do processo participativo do PPA.

No decorrer do desenvolvimento da Plataforma Brasil Participativo, a estratégia de adotar uma abordagem de colaboração multisetorial mostrou-se vital para impulsionar o projeto. Com a participação de 34 colaboradores diretamente envolvidos, liderados em diversas áreas, como desenho do processo participativo, design, desenvolvimento front-end, back-end, infraestrutura, ciência de dados, mobilização, moderação e integração com o login gov.br, conseguimos não apenas construir a plataforma em si, mas também desenvolver um processo participativo robusto, conforme detalhado na seção 4.

### Figuras 3 e 4: Total de usuários e votos diários no período do processo do PPA



Fonte: Relatório BP, 2023

Foram realizadas 4 entregas em apenas 1 mês, e a plataforma teve 4 milhões de acessos nos 2 meses do processo participativo. Esses números evidenciam a necessidade de uma infraestrutura robusta capaz de suportar uma quantidade tão expressiva de acessos, com pico de cerca de 120 mil usuários em um único dia, como mostrado nas Figuras 3 e 4. A plataforma permite moderação de conteúdo, que foi realizado com assessoria jurídica para avaliar as propostas dos usuários, assegurando a conformidade com os termos de uso e com a legislação. A intensa interação com os usuários exigiu também a geração de relatórios de dados analíticos para fornecer insights em tempo real sobre o uso da plataforma e orientar a mobilização presencial e digital.

Os dados da participação, a estabilidade da plataforma em momentos de alto volume de acesso, e a garantia de acesso à plataforma demonstram que os requisitos do projeto Brasil Participativo foram atendidos com êxito. Isso indica que cada parceiro envolvido no arranjo multissetorial cumpriu sua parte no escopo e tempo proposto, e que foi possível integrar todas as contribuições em uma plataforma unificada e coesa.

## **6. CONCLUSÃO**

A plataforma Brasil Participativo representa um marco significativo no contexto da participação digital do governo federal, engajando mais de 1 milhão e 400 mil pessoas e recebendo mais de 8000 propostas em 2 meses para o PPA (Plano Plurianual Participativo 2024-2027). Essa conquista é fruto da colaboração entre o setor público, a Universidade de Brasília (UnB) e a Dataprev, que uniram esforços para criar uma estrutura sólida e eficaz para o projeto.

Ao analisarmos o processo de desenvolvimento da plataforma, destacamos a importância da colaboração multissetorial, que proporcionou não apenas a construção da ferramenta, mas também o fortalecimento de uma comunidade de desenvolvimento multissetorial. Essa abordagem não só promoveu a sustentabilidade das soluções tecnológicas, estabelecendo um arranjo compartilhado de responsabilidades, mas também garantiu maior agilidade na manutenção da ferramenta.

A governança centralizada e ativa Universidade de Brasília foi fundamental para o sucesso do projeto, trazendo inovação, expertise e um ambiente propício para contribuições e entregas contínuas ágeis e de qualidade. Além disso, a contribuição para Decidim é essencial para o fomento ao emprego de software livre no governo brasileiro, mas também promove a criação de uma comunidade local que contribui não apenas para a apropriação das ferramentas de participação digital por diversos atores, mas também impulsiona a formação de uma comunidade de desenvolvimento contínuo e sustentável.

Olhando para o futuro, vislumbramos a plataforma Brasil Participativo como uma ferramenta unificadora, tanto para a sociedade quanto para o governo, promovendo uma participação social mais ampla e significativa. No entanto, reconhecemos que ainda existem desafios a serem enfrentados e áreas que podem ser aprimoradas, mas estamos confiantes de

que, com a colaboração contínua e o compromisso com a inovação, a plataforma continuará a evoluir e a impactar positivamente a democracia digital no país.

## REFERÊNCIAS

ALMADA, Maria Paula; CARREIRO, Rodrigo; BARROS, Samuel Rocha; *et al.* Democracia digital no Brasil: obrigação legal, pressão política e viabilidade tecnológica. **MATRIZES**, v. 13, n. 3, p. 161–181, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.1982-8160.v13i3p161-181>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

ALTMANN, Jeanne. Observational Study of Behavior: Sampling Methods. **Behaviour**, v. 49, n. 3/4, p. 227–267, 1974. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/4533591>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

ARP, Laurie; FORBES, Megan; CARTOLANO, Robert T; *et al.* **It Takes a Village: Open Source Software Sustainability**. 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.7916/D89G70BS>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; POMPEU, João Cláudio Basso; FONSECA, Igor Ferraz da. **Democracia digital: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas**. <http://www.ipea.gov.br>, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10440>>. Acesso em: 28 set. 2023.

AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. [s.l.] Autêntica Editora, 2021.

BASTOS DOS SANTOS, J. G. *et al.* WhatsApp, política mobile e desinformação: a hidra nas eleições presidenciais de 2018. **Comunicação & Sociedade**, v. 41, n. 2, p. 307, 31 ago. 2019.

BAZILIO, Jennifer; PEREIRA, Jessica de Aquino; FIGUEIRA, Maura Cristiane e Silva; *et al.* Gerando conversas significativas: World Café no planejamento estratégico interprofissional em Educação Permanente. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 73, n. 5, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7167-2019-0279>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

BEZERRA, Carla de Paiva. Why do political parties promote participatory governance? The Brazilian Workers' Party case. **Critical Policy Studies**, p. 1–23, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/19460171.2022.2027256>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRAGA, Sérgio Soares. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. **Opinião Pública**, v. 13, n. 1, p. 1–50, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-62762007000100001>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRELÀZ, Gabriela De; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; BELLIX, Laila. Open Government Partnership in São Paulo City and the São Paulo Aberta program: challenges in the diffusion and institutionalization of a global policy. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, p. 123–137, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cebape/a/dGTchmmd9HWWyhwxg8XRZMH/?lang>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

DAHLBERG, Lincoln. The Internet and Democratic Discourse: Exploring The Prospects of Online Deliberative Forums Extending the Public Sphere. **Information, Communication & Society**, v. 4, n. 4, p. 615–633, 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13691180110097030>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

DENTERS, S. A. H.; ROSE, L. E. **Comparing Local Governance**. Trends and Developments. [s.l.] Palgrave Macmillan, 2005.

EDMONDS, W. A.; KENNEDY, T. D. **An Applied Guide to Research Designs: Quantitative, Qualitative, and Mixed Methods**. [s.l.] SAGE Publications, 2016.

FERRARA, Emilio; VAROL, Onur; DAVIS, Clayton; *et al.* The rise of social bots. **Communications of the ACM**, v. 59, n. 7, p. 96–104, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1145/2818717>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

FREY, Rasmus. How We Lead Successful Open-Source Collaborations in the Danish Public Sector. **IEEE Software**, v. 40, n. 4, p. 19–24, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1109/MS.2023.3268903>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

GIL-GARCIA, J. Ramon; GASCO-HERNANDEZ, Mila; PARDO, Theresa A. Beyond Transparency, Participation, and Collaboration? A Reflection on the Dimensions of Open Government. **Public Performance & Management Review**, v. 43, n. 3, p. 483–502, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1734726>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

GOMES, W. **Democracia Digital: que democracia?** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <[http://compolitica.org/novo/anais/2007\\_gt\\_ip-wilson.pdf](http://compolitica.org/novo/anais/2007_gt_ip-wilson.pdf)>

KON, F. **O Software Aberto e a Questão Social**. São Paulo: USP, 2001. Disponível em: <<http://gsd.ime.usp.br>> . Acesso em: 28 set. 2023.

KON, Fabio; MEIRELLES, Paulo; LAGO, Nelson; *et al.* **Free and Open Source Software Development and Research: Opportunities for Software Engineering**. 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1109/SBES.2011.19>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

LIM, Seunghoo; OH, Youngmin. Online Versus Offline Participation: Has the Democratic Potential of the Internet Been Realized? Analysis of a Participatory Budgeting System in Korea. **Public Performance & Management Review**, v. 39, n. 3, p. 676–700, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/15309576.2016.1146553>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

LINÅKER, Johan; ROBLES, Gregorio; BRYANT, Deborah; *et al.* Open Source Software in the Public Sector: 25 Years and Still in Its Infancy. **IEEE Software**, v. 40, n. 4, p. 39–44, 2023.

LUNDELL, Björn *et al.* Perceived and actual lock-in effects amongst Swedish public sector organizations when using a SaaS solution. In: **Electronic Government: 20th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2021, Granada, Spain, September 7–9, 2021, Proceedings 20**. Springer International Publishing, p. 59-72, 2021.

MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. **Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**, 1999.

PARISER, Eli. **The filter bubble : how the new personalized web is changing what we read and how we think**. New York, N.Y.: Penguin Books, 2011.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471–493, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0034-76122008000300003>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

PITANGUEIRA DE AVELINO, D.; FERRAZ DA FONSECA, I.; BASSO POMPEU, J. C. **Políticas Públicas de Democracia Digital no Governo Federal: individualização da cidadania?** n. 25, p. 43–48, 25 fev. 2021.

ROBBINS, Mark D; SIMONSEN, Bill; FELDMAN, Barry. Citizens and Resource Allocation: Improving Decision Making with Interactive Web-Based Citizen Participation. **Public Administration Review**, v. 68, n. 3, p. 564–575, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00891.x>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

RELATÓRIO BP, Processo digital do PPA de 11 de maio a 6 de julho de 2023. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/programas/f/83/>. Acesso em: 4 abr. 2024.

ROTHBERG, Danilo. Democracia digital e redes sociais: Twitter como filtro de informação política. **E-Compós**, v. 17, n. 1, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.30962/ec.1023>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

SÆBØ, Øystein; ROSE, Jeremy; SKIFTENES FLAK, Leif. The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. **Government Information Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 400–428, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.giq.2007.04.007>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

SCOTT, James K. “E” the People: Do U.S. Municipal Government Web Sites Support Public Involvement? **Public Administration Review**, v. 66, n. 3, p. 341–353, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00593.x>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

SIQUEIRA, Rodrigo; CAMARINHA, Diego; WEN, Melissa; *et al.* Continuous Delivery: Building Trust in a Large-Scale, Complex Government Organization. **IEEE Software**, v. 35, n. 2, p. 38–43, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1109/ms.2018.111095426>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

TAT-KEI HO, Alfred. Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative. **Public Administration Review**, v. 62, n. 4, p. 434–444, 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/0033-3352.00197>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

TUCKER, Joshua; GUESS, Andrew; BARBERA, Pablo; *et al.* Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature. **SSRN Electronic Journal**, 2018. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3144139>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

WISEUR, Robert; JULLIEN, Nicolas. CommunesPlone: An Original Open Source Model of Resource Pooling in the Public Sector. **IEEE software**, v. 40, n. 4, p. 46–54, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1109/MS.2023.3268352>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

VON BÜLOW, M.; ABERS, R. N. Denialism and Populism: Two Sides of a Coin in Jair Bolsonaro’s Brazil. **Government and Opposition**, [S.l.], v. 57, n. 3, p. 1–19, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/gov.2022.14>. Acesso em: 4 abr. 2024.

WIRTZ, Bernd W.; DAISER, Peter; BINKOWSKA, Boris. E-participation: A Strategic Framework. **International Journal of Public Administration**, v. 41, n. 1, p. 1–12, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1242620>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

### **Carla Silva Rocha Aguiar**

 <https://orcid.org/0000-0003-3102-5166>

Doutora em Robótica pela LIRMM-Université Montpellier II, LIRMM-UMII, França. Professora adjunta na Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora no Laboratório Avançado de Produção Pesquisa e Inovação de Software (LAPPIS) na UnB.  
caguiar@unb.br

### **Isaque Alves**

 <https://orcid.org/0000-0002-7254-0378>

Doutorando em Ciência da Computação no Instituto de Matemática e Estatística, Universidade de São Paulo (USP), pesquisador colaborador do grupo de pesquisa LAPPIS.  
saque.alves@ime.usp.br

### **Leonardo Gomes**

 <https://orcid.org/0009-0001-5874-0920>

Graduando em Engenharia de Software na Universidade de Brasília (UnB) e membro do grupo de pesquisa LAPPIS.  
leonardodasigomes@gmail.com

### **Bruna Pinos**

 <https://orcid.org/0009-0006-0088-0548>

Mestranda no programa de mestrado acadêmico da computação PPGE da Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Engenharia de Software UnB.  
bruna.pinos@gmail.com

### **Laila Bellix**

 <https://orcid.org/0000-0003-2345-3558>

Mestre e Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP).  
laila.bellix@gmail.com

### **Henrique Parra**

 <https://orcid.org/0009-0005-9111-8374>

Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Ciências Sociais pela USP. Pesquisador associado ao Laboratório Avançado de Produção, Pesquisa e Inovação em Software (LAPPIS/UnB).  
henrique@cidadedemocratica.org.br



# Do insulamento burocrático à interação com a sociedade: o Itamaraty na Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (2014)

Diogo Ives

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/ UERJ), Rio de Janeiro – RJ, Brasil

O artigo aborda o processo de maior abertura do Ministério de Relações Exteriores do Brasil (Itamaraty) à interação social após a redemocratização e analisa seu envolvimento na I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar), em 2014. No evento, diplomatas interagiram, sobretudo, com representantes de comunidades brasileiras no exterior, a fim de formular diretrizes para consulados e embasar debates, no Congresso Nacional, sobre a Lei de Migração, aprovada em 2017. Descreve-se como a conferência aconteceu, por meio de observação participante, e se apresenta uma comparação entre as propostas finais da Comigrar e a Lei de Migração, por meio de análise de conteúdo. Aponta-se uma grande sintonia entre as demandas sociais coletadas na conferência e o conteúdo disposto na lei aprovada. Conclui-se que o envolvimento do Itamaraty na Comigrar foi ilustrativo de um processo de democratização da sua relação com a sociedade brasileira, mas que interações deste tipo precisam ser melhor institucionalizadas para não serem episódicas.

**Palavras-chave:** Itamaraty; insulamento burocrático; participação social; conferência nacional; migrações.



## **Del aislamiento burocrático a la interacción con la sociedad: Itamaraty en la Conferencia Nacional sobre Migraciones y Refugio (2014)**

El artículo trata del proceso de apertura del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (Itamaraty) a la interacción social desde de la redemocratización y analiza su participación en la I Conferencia Nacional sobre Migraciones y Refugio (Comigrar), en 2014. En este evento, los diplomáticos interactuaron, sobre todo, con representantes de comunidades brasileñas en el exterior, con el fin de formular directrices para los consulados y apoyar debates en el Congreso Nacional sobre la Ley de Migración, aprobada finalmente en 2017. Se describe cómo ocurrió el evento, a través de observación participante, y se presenta una comparación entre las propuestas finales de la Comigrar y la nueva Ley de Migración, a través del análisis de contenido. El resultado muestra una gran sintonía entre las demandas sociales colectadas en la conferencia y la ley aprobada. Se concluye que la participación de Itamaraty en la Comigrar fue ilustrativa de una democratización de su relación con la sociedad, pero que interacciones de este tipo necesitan ser mejor institucionalizadas para que no sean episódicas.

**Palabras clave:** Itamaraty; aislamiento burocrático; participación social; conferencia nacional; migraciones.

## **From bureaucratic insulation to interaction with society: Itamaraty at the National Conference on Migration and Refuge (2014)**

The paper discusses the process of openness of the Ministry of Foreign Affairs of Brazil (Itamaraty) to social interaction since the national re-democratization and analyzes its involvement in the I National Conference on Migration and Refuge (Comigrar), in 2014. At the event, diplomats interacted, above all, with representatives of Brazilian communities living abroad, in order to formulate guidelines for consulates and support parliamentary debates about a new Migration Law, finally approved in 2017. The paper describes, through participant observation, how the event happened and presents a comparison, through content analysis, between Comigrar's final proposals and the new Migration Law. The analysis shows a great convergence between the social demands gathered at the conference and the approved legislation. The paper concludes that Itamaraty's involvement in Comigrar was illustrative of a democratization of its relationship with Brazilian society, but that interactions of such kind need to be better institutionalized in order not to be episodic.

**Keywords:** Itamaraty; bureaucratic insulation; social participation; national conference; migrations.

## **1. INTRODUÇÃO**

O modo como burocracias trabalham, interagem e influenciam decisões dentro do Estado é tema de pesquisa nas ciências sociais há décadas, em diversos países, e já levou à criação de modelos teóricos que tentam sintetizar este processo. No campo de estudos de Análise de Política Externa, o modelo produzido por Allinson e Hallperin (1972) foi paradigmático ao tomar o processo de tomada de decisão interburocrático nos Estados Unidos como objeto de investigação, até então pouco valorizado devido à hegemonia de premissas teóricas que assumiam um “Estado unitário” e um “interesse nacional” autoevidente, diante do qual pouco importariam disputas entre grupos com interesses variados dentro do aparelho estatal.

Por sua vez, interações entre a burocracia ligada à política externa e a sociedade civil são mais complexas de serem analisadas. Neste caso, faltariam duas características que Allison e Hallperin (1972) citam como fundamentais para o exame do comportamento burocrático: rotinas organizativas (as quais distribuem informações entre atores participantes e lhes fornecem opções de agência conhecidas previamente à interação) e valores compartilhados (os

quais facilitam percepções e respostas comuns dentro de uma equipe de trabalho habitual). As dificuldades aumentariam no caso de burocracias insuladas, cujas ações dentro do Estado são, por excelência, pouco transparentes.

No Brasil, estudos de Análise de Política Externa sobre comportamento burocrático tradicionalmente precisam levar em conta a particularidade de o Ministério das Relações Exteriores, conhecido como Itamaraty, ter sido um dos órgãos de Estado que mais cedo passou a operar em insulamento burocrático, reduzindo interferências de atores externos à carreira diplomática. Incumbido tanto de formular como implementar a política externa brasileira, o Itamaraty acostumou-se a se ver e a ser visto, ao longo do século 21, como agente único na realização das duas tarefas, sendo frequentemente autorizado pelo Presidente da República a exercer monopólio sobre suas atividades e contando com pouco interesse do Poder Legislativo em intervir no tema (Lima, 1994).

Todavia, com o fim da ditadura militar, surgiram reivindicações a favor do seu desinsulamento. Na academia, Lima (2000) afirmou pioneiramente a necessidade de se conceber a política externa como uma política pública, eliminar crenças da sua excepcionalidade diante de outros assuntos governamentais e submetê-la a todos os procedimentos de regulação legislativa e controle popular que são próprios de contextos democráticos. O crescimento de pressões deste tipo levou a que, efetivamente, o Itamaraty tivesse maior abertura ao diálogo com outras burocracias (Milani; Pinheiro, 2013) e com a sociedade (Lopes, 2011) nas últimas décadas.

O objetivo deste artigo é discutir teórica e empiricamente o processo de abertura do Itamaraty à interação social. A primeira seção a seguir faz uma revisão bibliográfica e se divide em três partes. A primeira subseção expõe teses que explicam o surgimento do insulamento burocrático no Brasil, enquanto a segunda elenca argumentos para superá-lo em direção à interação social, nos marcos de uma visão teórica que valoriza o Estado enquanto ente capaz de qualificar o bem-estar social em democracias e conter fundamentalismos de mercado. A terceira subseção explica brevemente as conferências nacionais de políticas públicas enquanto instrumentos emblemáticos de interação entre burocracias e grupos organizados da sociedade no Brasil do início do século 21.

Na sequência, a segunda seção do artigo foca no Itamaraty e se divide em duas partes. A primeira subseção explica a trajetória histórica deste ministério à luz dos processos de insulamento e desinsulamento, com destaque, no último caso, para ações relacionadas ao tema de migrações. Por sua vez, a segunda subseção apresenta um estudo de caso sobre o envolvimento do Itamaraty na I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar), realizada em 2014, e suas consequências em matéria legal. Neste evento, demandas da sociedade civil foram coletadas por diferentes órgãos do Executivo nacional para embasar a formulação de políticas públicas para populações migrantes e refugiadas, bem como para subsidiar discussões, então em andamento no Congresso Nacional, sobre a Lei de Migração, que seria sancionada em 2017. O método de

pesquisa é duplo: contou com a observação participante do autor durante a conferência e com uma análise comparada do conteúdo do caderno final de propostas da Comigrar e do texto final da Lei de Migração, no que se refere aos temas que envolveram a atuação do Itamaraty na conferência. As considerações finais do artigo avaliam os desafios do desinsulamento do órgão no atual Governo de Lula 3, iniciado em 2023, após anos de paralisia e retrocesso nesse processo.

## **2. GÊNESE E ESGOTAMENTO DO INSULAMENTO BUROCRÁTICO**

Conforme Abrucio, Pedrotti e Pó (2010), no Brasil, medidas institucionais para tornar uma parte dos funcionários do Estado mais dotada de conhecimento profissional e menos dependente de relações pessoais com políticos foram impulsionadas no Governo Vargas, a partir dos anos 1930, e aprofundadas nas décadas seguintes, sobretudo durante a Ditadura Militar. Entre as medidas, estava o insulamento burocrático, através do qual alguns setores da administração estatal são escolhidos para serem compostos por profissionais especializados e concursados, enquanto outros permanecem mais vulneráveis à prática de indicações políticas. Uma preocupação com o atraso econômico de um Brasil agrário em relação a países industrializados justificava tais medidas da elite política que havia passado a dirigir o Executivo federal. Construir um setor industrial em território nacional requeria reduzir a hegemonia da elite econômica agroexportadora no interior do Estado, onde a ligação direta com funcionários públicos garantia que as políticas tomadas em economia atendessem suas preferências.

Nem todo o aparelho estatal, porém, poderia ser insulado, levando à preferência por insulamentos. Ao adotarem uma política econômica de cunho desenvolvimentista, sucessivos governos brasileiros depararam-se com o que Geddes (1994) chama de “dilema do político” no momento de decidir sobre a distribuição de cargos: ou os destinavam a profissionais com conhecimento técnico, capazes de executar o projeto industrial, ou os entregavam a aliados políticos, fiadores da estabilidade institucional (ou, mais comumente hoje, da governabilidade). A escolha entre os dois caminhos sempre resultava na opção que, a juízo do governante (entendido como um sujeito racional autointeressado), maximizasse o sucesso da sua carreira política. Empregar técnicos geraria uma melhor administração no longo prazo e poderia levar à continuidade no poder do indivíduo ou da sua coalizão partidária com base no apoio social dos beneficiados pela industrialização urbana. Por outro lado, indicar aliados sem conhecimento especializado poderia gerar uma administração de pior qualidade, na percepção da população, porém aumentava apoios de curto prazo necessários a um governo no dia a dia do mundo político, em que a troca de favores facilita a conquista de interesses.

Diante deste dilema, o insulamento burocrático surgiu, ainda segundo Guedes (1994), como uma solução de meio-termo: dava autonomia ao governante diante de interesses privados, mas apenas em poucos setores, considerados estratégicos ao projeto industrializante. Trata-se de uma estratégia, na visão da autora, oferecida por regimes democráticos modernos,

que permitem que líderes políticos se afastem, em alguma medida, de grupos econômicos dominantes para atender necessidades de um eleitorado urbano que crescia com a inclusão de setores da população anteriormente marginalizados da vida política.

Além de ter um impacto na carreira de governantes, Siknikk (1993) acrescenta que o insulamento burocrático contribuiu para aumentar a capacidade de ação do Estado para além do governo que inicialmente criava um órgão insulado. A autora compara as ações tomadas em relação à burocratização do serviço público pelo governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), no Brasil, e de Arturo Frondizi (1958-1962), na Argentina. Aponta que Kubitschek se valeu de instituições insuladas herdadas e criou novos insulamentos para reforçar diretrizes do desenvolvimentismo lançado por Vargas. Por sua vez, Frondizi herdou instituições de Estado pouco sólidas, valeu-se amplamente da distribuição de cargos em troca de apoios políticos e nomeou apenas alguns aliados pessoais para gerenciar políticas nacionalistas de petróleo e investimento externo. Enquanto Kubitschek teve êxito em concluir um mandato no qual avançou o projeto industrial brasileiro, Frondizi foi deposto por um golpe militar que descontinuou uma linha de política econômica semelhante na Argentina.

Siknikk (1993, p. 4) conclui que, para ser eficaz a um desenvolvimentismo de longo prazo, “certas condições fundamentais, como a existência de instituições especializadas, sólidas e duradouras, relativamente isoladas do jogo político (...), podem constituir um aporte significativo para o êxito de políticas econômicas” (Siknikk, 1993, p. 45). Assim como Guedes (1994), a autora não trata a blindagem de parte da burocracia a pressões políticas como um prejuízo à democracia, naquele contexto de meados do século 20.

Evans (1993) segue na mesma linha das duas autoras e entende que o desenvolvimentismo exigia certo grau de autonomia do Estado em relação à sociedade. O autor pondera que o Estado desenvolvimentista não deixa de ter cargos distribuídos para amigos da liderança política e correr o risco de corrupção, porém avalia que a industrialização é uma transformação estrutural positiva que cria bens coletivos e que supera o Estado predatório, de base eminentemente rural. Este último teria os dois defeitos mencionados sem produzir um resultado benéfico à maioria da população. Em termos weberianos, o Estado predatório seria patrimonialista, ao passo que o Estado desenvolvimentista seria racionalizado. Exemplos bem-sucedidos do segundo tipo ideal, ainda segundo o autor, existiriam no Japão, em Taiwan e na Coreia do Sul, enquanto os Estados de Brasil e Índia seriam casos que misturaram os dois tipos.

Embora saliente que os exemplos bem-sucedidos dependeram de conjunturas econômicas e geopolíticas, Evans (1997) avalia que um projeto industrial sempre exige previsibilidade e, para tanto, requer uma porção da burocracia com recrutamento meritocrático e recompensas de carreira de longo prazo. Esses dois requisitos produziram o que o autor chama de coerência corporativa, isto é, a capacidade de o Estado resistir não apenas às elites com outros interesses, mas também aos interesses dos próprios burocratas. Para o autor, a capacidade do que o Estado

pode administrar deve ser tratada como um bem escasso, pois a expansão insensata de suas incumbências, muitas vezes desejada por burocratas, geraria um declínio de desempenho que minaria sua legitimidade com o tempo.

Por sua vez, Nunes (1997) assume que o insulamento burocrático foi uma evolução na história brasileira, porém é mais crítico quanto aos seus efeitos para a cultura política do país. O autor parte do entendimento de que a tentativa de se imitar trajetórias de outras sociedades capitalistas produziu, no Brasil, a coexistência de quatro gramáticas políticas, isto é, padrões de relação entre Estado e sociedade. Em polos opostos, estariam o clientelismo e o universalismo de procedimentos. O primeiro tipo, existente desde a origem do Brasil, consistiria em intensos laços pessoais ligando líderes e subordinados, desde o compadrio à proteção política. As relações entre os indivíduos, inclusive dentro do Estado, seriam personalizadas e com expectativa de retornos futuros. Em compensação, o segundo tipo, típico de sociedades com Estados racionalizados e territorialmente universais, corresponderia a um padrão de instituições e de ação social baseada na impessoalidade de tratamento. As trocas entre indivíduos não dependeriam de relações pessoais nem de contrapartidas futuras para se efetivarem.

Entre os polos desse *continuum*, estariam as gramáticas políticas do corporativismo e do insulamento burocrático, ainda segundo Nunes (1997). Ambas desafiarão o clientelismo em nome de uma maior racionalidade, porém não alcançariam o universalismo de procedimentos, na medida em que discriminariam os indivíduos, ao invés de tratá-los como iguais. O corporativismo, formalizado em leis, procuraria incorporar ao Estado a relação entre líderes e subordinados do mundo do trabalho privado, não a fim de equalizá-la, mas, sim, de controlá-la, para inibir a manifestação da luta de classes. Por sua vez, o insulamento burocrático teria o objetivo principal de reduzir a chegada de demandas populares ao Estado, não em nome da impessoalidade, mas sim para facilitar o atendimento de interesses de atores externos selecionados.

Para além destas avaliações publicadas nos anos 1990, a tese de que a burocracia funciona melhor quando trabalha sob pouca interferência de atores externos ainda encontra ressonância atualmente. Por exemplo, Souza e Fontanelli (2017) entendem que a burocracia é uma capacidade de Estado cuja qualidade aumenta conforme seus profissionais estejam livres de influências externas, bem como tenham condições de recrutamento meritocrático, carreiras de longo prazo com premiações, regras para contratação e demissão, promoção interna para posições mais elevadas, perfis tanto de generalistas quanto de especialistas e controle do seu trabalho através de normas legais e administrativas.

Com base nessas condições, a autora e o autor formulam o Índice de Qualidade Burocrática, composto por quatro medidas: forma de admissão, educação/qualificação, promoção interna e *accountability* (entendida como demissões após o devido processo administrativo). Por meio da sua aplicação ao quadro de funcionários do Executivo federal brasileiro, Souza e Fontanelli (2017) avaliam que, nos vinte anos anteriores, um sistema de patronagem com algumas ilhas de

excelência foi substituído por um sistema meritocrático e competitivo, o que teria significado um fortalecimento da democracia no país.

## **2.1 Redemocratização e contenção do neoliberalismo**

A ideia de que burocracias precisam estar isoladas da sociedade para atuarem bem passou a ser mais problematizada a partir dos anos 1990, quando o Brasil e outros países da América Latina passavam por processos de redemocratização e crises de dívida externa. As décadas de ditadura militar haviam revelado o lado mais perigoso de aparatos estatais pouco transparentes, na forma de prisões arbitrárias, torturas e assassinatos, por vezes contando com cooperação internacional (como na Operação Condor). Por sua vez, a crise econômica abriu espaço para a ascensão de autoridades políticas neoliberais. Em nome de uma gestão eficiente, estas autoridades pautavam-se pelo ideal de um Estado mínimo, que deixa de intervir na economia, afasta-se do desenvolvimentismo e promove a abertura da economia nacional a fluxos de bens e recursos estrangeiros.

Nesse novo contexto, nos termos de Loureiro, Olivieri e Martes (2010), acadêmicos(as) passaram a apontar uma crescente politização da burocracia (burocratas reforçando seu papel nas decisões políticas), acompanhada de uma burocratização da política (políticos fundamentando suas decisões cada vez mais com argumentos considerados técnicos, isto é, oriundos de um conhecimento especializado). O insulamento burocrático começou a ser interpretado como produtor de uma privatização do aparelho do Estado, na medida em que excluía partidos políticos, Congresso e demandas populares dos rumos da nova política econômica, em favor de segmentos profissionais selecionados. A ampla autonomia decisória e a pouca transparência de burocracias insuladas produziam decisões que, frequentemente, beneficiavam minorias empresariais do setor financeiro e produtivo.

Críticos se afastaram de apologias ao insulamento burocrático do passado e procuraram repensá-lo, na busca por uma alternativa ao projeto neoliberal que se valia destes órgãos blindados para desmontar o Estado desenvolvimentista com mais rapidez. Bresser-Pereira (2010), quando mais próximo da defesa de um neodesenvolvimentismo, expõe tal crítica da seguinte forma:

Em uma democracia, a tese burocrática de que a burocracia pública é uma mera executora profissional das decisões tomadas pelos políticos eleitos não faz sentido, como também não o faz a tese autoritária, retomada pelo neoliberalismo, de que aos “técnicos” deve ser assegurada ampla autonomia para tomar decisões, já que os políticos não são confiáveis. A tese burocrática não se sustenta porque os burocratas públicos jamais foram meros executores; eles sempre foram parceiros dos políticos eleitos no processo de tomada de decisão. [...] Quanto à visão oposta, [...] é uma tese que só faz sentido quando são os próprios políticos que decidem delegar uma parte de sua autoridade por motivos de ordem prática. Na democracia, porém, essa

delegação deve se limitar à execução das políticas públicas; sua definição cabe sempre aos políticos eleitos, em cooperação com os burocratas públicos, ouvida a sociedade (Bresser-Pereira, 2010, p. 8).

Uma série de autoras(es) passou a destacar a importância para um governo, quando a fim de construir um Estado alternativo ao neoliberal, de manter mobilizadas coalizões de apoio na sociedade, de forma institucionalizada, para aumentar sua governabilidade e, assim, estreitar as margens de ação de grupos de interesse neoliberais no Executivo e no Legislativo. Repetto (2004), por exemplo, parte da definição de capacidade estatal como tudo aquilo que permite dar expressão concreta aos valores sociais que o Estado deseja implementar. O autor distingue dois tipos gerais de capacidades: as administrativas e as políticas. Enquanto as primeiras diriam respeito ao aparelho estatal (como capacidade de recrutar burocracia, de criar instituições e de garantir ordem pública), as segundas seriam aquelas que os membros do Estado utilizam para interagir entre si e com outros agentes sociais, receber suas demandas e negociar decisões.

Ainda segundo Repetto (2004), a finalidade primordial das capacidades políticas do Estado é garantir a governabilidade, que dependeria tanto da relação entre agentes estatais de diversas áreas (entre funcionários do Executivo, entre membros do Executivo e do Legislativo, ou entre integrantes do governo federal e de um governo estadual, por exemplo), como da relação destes com a sociedade civil (indivíduos, associações, empresas). Na operação dessas capacidades políticas, segundo Coppedge (2001 *apud* Repetto, 2004), importariam quais atores são reconhecidos como importantes para a governabilidade, que táticas utilizam para negociar e de que forma as decisões são concretizadas, variáveis estas que mudam conforme o contexto político de um país. No caso de um Estado que busca resistir ao livre mercado e promover políticas sociais democratizantes, ter uma governabilidade construída na interação com grupos representativos das parcelas mais pobres e vulneráveis da sociedade seria fundamental (Repetto, 2004).

Por sua vez, Boschi e Gaitán (2016) avaliam que novas arenas de negociação e participação, quando devidamente institucionalizadas, representam uma ampliação da democracia e constituem vantagens comparativas de desenvolvimento que um país tem em relação a outro no sistema internacional. Estas vantagens institucionais “estão fundamentalmente ligadas ao papel do Estado no sentido da geração de capacidades para formulação, implementação e, ao mesmo tempo, criação de coalizões de apoio para uma agenda de desenvolvimento” (Boschi; Gaitán, 2016, p. 510). Os autores defendem que políticas de bem-estar social, no século 21, devem incluir políticas industriais que equilibrem avanço tecnológico e sustentabilidade ambiental, para o que capacidades estatais, como a burocracia, não deixaram de ser essenciais, mas cuja utilização deve ser diferente à que predominou no século 20.

No mesmo sentido, Lima (2000) entende que a captura do Estado por indivíduos e grupos com agendas contrárias ao bem-estar social, dotados de imensos recursos para avançá-las, é melhor combatida por meio de uma maior democratização do acesso da população à formulação de políticas públicas sediada no Estado. Nas palavras da autora:

[A democratização das relações políticas] induz à descompressão das demandas da sociedade sobre o sistema político, à politização do processo de formação de políticas públicas e à redistribuição dos direitos de propriedade sobre o processo decisório na direção da ampliação do controle popular sobre o processo legislativo. A liberalização econômica, contudo, implica a retirada da proteção pública prévia, a exposição dos agentes à competição do mercado e uma redefinição dos direitos de propriedade da esfera pública para o mercado. Aquilo que anteriormente era objeto da decisão e alocação pública, a partir do voto da maioria, passa a ser decidido agora no mercado (Lima, 2000, p. 265-266).

Essas concepções afastam-se do entendimento neoliberal de que a única alternativa ao clientelismo político brasileiro, no século 21, seria o insulamento de instituições do Estado (quando não eliminadas) a atores externos a elas. Em vez disso, sustenta-se, em suma, que práticas patrimonialistas e privatistas podem ser melhor coibidas com uma maior abertura do interior estatal à interação com a sociedade, em uma época na qual o nível educacional e a capacidade de ação organizada desta sociedade tornaram-se maiores do que eram em meados do século 20 e, portanto, mais capazes de apoiar e pautar um projeto econômico orientado pela democracia.

## **2.2 Desinsulamento e conferências nacionais**

Uma vontade política de aumentar a interação da burocracia com a sociedade civil para a formulação de políticas públicas ganhou força nos primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), tendo como principal expressão as conferências nacionais de políticas públicas. Embora ocorressem desde 1941, Pogrebinschi e Santos (2011) avaliam que foi durante as primeiras gestões de Lula que estes eventos se tornaram mais frequentes, amplos (envolvendo um maior número de pessoas), abrangentes (abarcando uma diversidade maior de temas) e inclusivos (congregando atores sociais mais heterogêneos). A autora e o autor definem as conferências do seguinte modo:

As conferências nacionais consistem em instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal. São convocadas pelo Poder Executivo através de seus ministérios e secretarias, organizadas tematicamente, e contam, em regra, com a participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil. As conferências nacionais são usualmente precedidas por etapas municipais, estaduais ou regionais, e os resultados agregados das deliberações ocorridas nestes momentos são objeto de deliberação na conferência nacional, da qual participam delegados das etapas anteriores e da qual resulta um documento final contendo diretrizes para a formulação de políticas públicas na área objeto da conferência (Pogrebinschi; Santos, 2010, p. 261-262).

Pogrebinschi e Santos (2011) defendem, ainda, que as conferências nacionais dos Governos Lula 1 e 2 fortaleceram a democracia representativa, na medida em que, em primeiro lugar, permitiram um maior envolvimento da população de todo o território brasileiro na gestão da

coisa pública para além dos períodos eleitorais; em segundo lugar, dependeram de convocação do Executivo nacional, que assim cancelava seu funcionamento; e, em terceiro lugar, tiveram suas deliberações acolhidas pelo Congresso Nacional com alta probabilidade de virarem leis em um espaço relativamente curto de tempo, conforme evidenciam a partir de dados empíricos. Pogrebinski e Santos (2011, p. 265) concluem que as conferências foram “expressões de uma mudança na natureza da democracia representativa, em que seu grau de legitimidade aumenta mediante o seu aprofundamento, e suas instituições se fortalecem através de seu redesenho”.

Outra consequência benéfica das conferências, segundo Avritzer (2013), foi facilitar a interlocução da burocracia com setores da sociedade que, via de regra, não conseguem cumprir os requisitos exigidos para a participarem de concursos públicos e se integrarem à burocracia do Estado. As exigências da meritocracia por vezes tornam os aparelhos estatais pouco heterogêneos na sua composição, reduzindo assim a variedade de perspectivas sociais que podem contribuir para a formulação de uma política pública. O oposto ocorre em uma conferência. O autor destaca o perfil de indivíduos que mais participaram das conferências nacionais feitas nos dois primeiros governos Lula e a popularidade desses eventos com base em uma pesquisa feita, em 2011, pela empresa Vox Populi em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais:

O Governo Lula realizou, entre 2003 e 2010, 74 conferências nacionais, das quais participaram 6,5% da população brasileira. Além da participação deste contingente próximo de 10 milhões de pessoas (ou excluídas as crianças, 6 milhões de adultos), 41,8% dos respondentes da pesquisa afirmaram ter ouvido falar das conferências nacionais. Por último, vale a pena salientar o perfil dos participantes nas conferências nacionais: a participante típica é uma mulher em 51,2% dos casos, com quatro anos de escolaridade (26,9%) ou com ensino médio completo em 20,3% dos casos. A sua renda varia entre 1 a 4 salários mínimos (SMs) em 52,2% dos casos (Avritzer, 2013, p. 12-13).

As conferências nacionais continuaram sendo práticas correntes nos governos de Dilma Rousseff (2011-2015). Entre elas, em 2014, foi realizada a I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar), na cidade de São Paulo, de 30 de maio a 1º de julho. As etapas anteriores à nacional – conferências presenciais nos níveis municipal e estadual, conferências virtuais e conferências livres<sup>1</sup> – tiveram início em 2013. Todo o processo da Comigrar foi coordenado pelo Ministério da Justiça, em parceria com o Ministério de Relações Exteriores e o Ministério de Trabalho e Emprego, com a finalidade de angariar propostas da sociedade civil para a construção de uma política pública destinada a atender imigrantes e refugiados vivendo no Brasil, assim como emigrantes brasileiros morando em outros países. O evento foi ilustrativo de um processo lento e não-linear de desinsulamento do Itamaraty a partir da redemocratização, conforme explicamos na seção seguinte.

<sup>1</sup>As conferências livres não eram organizadas pelo Estado, mas sim por um grupo de pessoas ou uma ONG, desde que atuantes em temas migratórios. Assim como nos outros tipos de conferências, propostas e delegações das conferências livres foram enviadas à etapa nacional.

### **3. ITAMARATY: DO INSULAMENTO À INTERAÇÃO DENTRO E FORA DO ESTADO**

A trajetória do Itamaraty é exemplar das mudanças por que passou o debate sobre insulamento burocrático no Brasil. Cheibub (1985) interpreta que o órgão passou por três momentos de construção institucional desde a independência nacional. De 1822 ao final do século 19, passou pelo Período Patrimonial, no qual os diplomatas eram oriundos apenas das famílias mais ricas e próximas do poder político, as quais muitas vezes custeavam os gastos nas missões do exterior, em flagrante patrimonialismo. Durante a chancelaria do Barão do Rio Branco (1902-1912), houve o Momento Carismático, marcado pelo personalismo e centralismo do ministro, que não alterou o método de recrutamento e enfraqueceu uma estrutura institucional que já não era muito sólida. A partir do final da década de 1910 em diante, passou a vigor o Período Burocrático-Racional, no qual o ministério passou por reformas (sobretudo nos anos varguistas) com base nos princípios weberianos da meritocracia, da estruturação de carreiras e da padronização de serviços. A realização de concursos de admissão, na terceira fase, fez o extrato social de origem dos diplomatas mudar lentamente, bem como resultou na entrada de especialistas dispostos a pensar a diplomacia mais substancialmente na sua respectiva área, como economistas (Cheibub, 1985).

Esta mudança no perfil da burocracia era estratégica para o avanço da industrialização brasileira. Cervo (2007) avalia que, entre os anos 1930 e 1980, vigorou, na política externa, o paradigma de Estado desenvolvimentista, no qual a inserção internacional do Brasil orientava-se pela busca de mercados, capitais e tecnologias que aprofundassem o processo industrial. Tratava-se de uma superação do paradigma do Estado agroexportador, nos termos do autor, no qual a agroexportação era a atividade econômica predominante, de modo que a política externa priorizava uma relação de complementariedade comercial com países industrializados, para os quais o Brasil exportava produtos primários e dos quais importava manufaturas.

Ao longo do tempo, a profissionalização do corpo diplomático fortaleceu a elite do Itamaraty diante de outras elites burocráticas no trato da política externa, conferindo-lhe ampla autonomia na sua elaboração e implementação (Cheibub, 1985). Contudo, a crise do modelo desenvolvimentista desestabilizou o racionalismo burocrático. Milani e Pinheiro (2013) apontam que o Itamaraty passou por uma desconstrução ao longo das décadas de 1980 e 1990. Em meio à facilitação da comunicação eletrônica e da globalização, outras pastas do Executivo nacional e até de entes subnacionais passaram a fazer ações por conta própria no plano externo, ao passo que diplomatas foram alocados em outras agências governamentais para lidar com os mais diversos assuntos. Essa nova realidade enfraqueceu uma narrativa sustentada pelo próprio Itamaraty, até então, de que o Estado deveria demonstrar um consenso interno quando interage com o sistema internacional e, com isso, evitar que a política externa seja palco de disputas, interesses e discontinuidades (Milani; Pinheiro, 2013).

Para além da relação intra-Estado, o diálogo do Itamaraty com a sociedade civil também aumentou. Lopes (2011) aponta que um seminário público promovido pelo ministério, em 1993, produziu, pela primeira vez, um documento final que previa a criação de um mecanismo institucionalizado de interlocução continuada entre os *stakeholders* da política externa, como burocracias do Estado dos três níveis federativos, o Congresso Nacional e algumas entidades e personalidades representativas da sociedade. Contudo, a ideia nunca se concretizou nos anos 1990. O que prevaleceu posteriormente, nos primeiros governos Lula, foram encontros regulares *ad hoc* com prefeitos, técnicos de cidades, líderes de movimentos sociais e acadêmicos, inclusive em Conferências Nacionais sobre Política Externa e Política Internacional (Lopes, 2011).

Por sua vez, no governo de Dilma Rousseff, este processo *ad hoc* de interação do Itamaraty com a sociedade também ocorreu. Em 2014, a participação do ministério na I Comigrar foi um caso concreto de diálogo com a sociedade civil organizada para a elaboração de uma política pública e uma legislação que contemplassem interesses de comunidades de brasileiros vivendo no exterior e de retornados ao país.

O envolvimento do Itamaraty nesse tema se inseria em uma trajetória de medidas tomadas pelo Estado brasileiro em relação aos emigrantes brasileiros havia 20 anos. Segundo Reis (2011), o Governo Cardoso criou, em 1995, o Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior, que deu origem aos consulados itinerantes, cujo objetivo era atender regiões nas quais a presença brasileira vinha crescendo. Em 2002, ocorreu, em Lisboa, o I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior, onde os participantes formularam o Documento de Lisboa com demandas ao Estado brasileiro. Por sua vez, no Governo Lula, emigrados brasileiros organizaram o I Encontro de Lideranças Brasileiras nos Estados Unidos, na cidade de Boston, em 2005, onde também produziram um documento final pedindo maior atenção do Estado brasileiro. Em 2006, uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre emigração recomendou, ao Congresso Nacional, que adotasse disposições contidas nas declarações de Lisboa e Boston. No mesmo ano, o Itamaraty criou a Subsecretaria-Geral para as Comunidades Brasileiras no Exterior. Em 2008, o ministério realizou a I Conferência de Brasileiros no Mundo, repetida em 2009 e 2010. Neste último ano, também começou a funcionar o Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior (CRBE), com representantes de distintos continentes e de caráter consultivo para o Itamaraty (Reis, 2011).

No final do Governo Lula, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de uma nova lei para reger a vida dos estrangeiros no país, em substituição ao Estatuto dos Estrangeiros, criado em 1980, durante a ditadura militar. A lei antiga tinha o sentido primordial de complicar a entrada, dificultar a permanência e facilitar a saída de estrangeiros, dado o receio de militares com o envolvimento de indivíduos de fora do Brasil nas atividades políticas domésticas. A nova lei, por sua vez, almejava tratar o tema a partir da lente dos direitos humanos. A discussão legislativa sobre o assunto avançou para o Governo Dilma e passou a abarcar as comunidades brasileiras no exterior, ampliando o foco inicial de estrangeiros para migrantes

em geral (imigrantes, emigrantes e refugiados). Foi em meio a esse contexto que a I Comigrar aconteceu, em 2014.

### **3.1 A participação do Itamaraty na I Comigrar e suas consequências**

O objetivo da I Comigrar era reunir aportes para fomentar os debates em torno do projeto de lei que tramitava no Congresso, bem como embasar a construção de uma política pública e de um plano nacional para migrações e refúgio pelo Poder Executivo. Em termos práticos, a etapa nacional devia discutir as ideias advindas das 202 conferências preparatórias (23 governamentais, 9 virtuais e 170 livres). Cerca de 5 mil pessoas participaram destas etapas anteriores, e 2.640 propostas foram elaboradas. Os órgãos coordenadores da Comigrar reuniram e sintetizaram os milhares de propostas em um caderno único, que apresentava 44 itens para debate na reunião nacional. Cabia aos delegados nacionais apreciá-los e, posteriormente, aprová-los como estavam ou adicionar novos pontos, além de incluir novas propostas.

A conferência nacional foi dividida em seis áreas temáticas, cabendo ao Itamaraty coordenar a atividade de uma delas, chamada de Brasileiros no Exterior e Retornados<sup>2</sup>. Participamos do grupo de trabalho que tratou desta área na qualidade de integrante do Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados (Gaire), que presta assessoria jurídica gratuita a esses dois tipos de público quando são residentes no Rio Grande do Sul. O Gaire é vinculado ao Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (Saju) da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Quem estava à frente do grupo de trabalho sobre brasileiros no exterior e retornados era a diretora do Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior (DCB/MRE), Ministra Luiza Ribeiro Lopes, auxiliada por mais três diplomatas. Além destes membros do Itamaraty, fizeram parte das discussões mais 34 pessoas ou delegados: 16 representantes de comunidades brasileiras de diferentes países (Japão, Estados Unidos, Paraguai, Portugal, Inglaterra, Suíça, Itália, Espanha, Alemanha e Suriname), cinco membros de entidades civis, cinco professores e pesquisadores, quatro representantes de outros órgãos do Executivo (Ministério da Educação, Secretaria dos Direitos Humanos, Defensoria Pública da União e Governo do Estado de Goiás), três membros de instituições católicas e um representante de organização intergovernamental (Organização Internacional para as Migrações).

Para este grupo de trabalho, havia quatro itens do caderno único de propostas da Comigrar que deviam ser discutidos. Resumidamente, estes itens eram: 1) qualificar e ampliar a

---

<sup>2</sup>Uma área podia tratar de mais de um tópico, sendo cada tópico discutido em um grupo de trabalho diferente. As outras cinco áreas e seus tópicos eram: Área 1) Igualdade de direitos; marco legal nacional e gestão pública para migrações e refúgio; marco legal internacional, atuação pública e cooperação multilateral; Área 2) Serviços locais; capacitação de agentes públicos e da sociedade civil; produção, gestão e acesso à informação; Área 3) Procedimentos operacionais em programas e serviços públicos; Área 4) Inclusão produtiva, empreendedorismo e qualificação para o mundo do trabalho; saúde; assistência social; educação; Área 5) Violação de direitos, responsabilização, proteção e prevenção; cultura e interculturalidade; participação social e debate público. A área 6 incluía apenas o grupo de trabalho sobre brasileiros no exterior e retornados.

atuação das representações diplomáticas brasileiras para ampla e efetiva proteção e promoção de direitos dos brasileiros no exterior; 2) criar políticas, programas e núcleos de apoio voltados aos brasileiros que retornam ao Brasil após longos períodos de residência no exterior; 3) desenvolver e implementar programas de apoio aos artistas e produtores culturais residentes no exterior; e 4) promover o empreendedorismo de brasileiros no exterior (Comigrar, 2014a).

Ao longo dos debates, foram feitas oito recomendações ao item 1, quatro recomendações ao item 2, seis recomendações ao item 3 e quatro recomendações ao item 4. Além disso, foram aprovadas 95 novas propostas, com base tanto nas discussões do evento, quanto de demandas oriundas de consultas públicas que o Itamaraty havia feito no exterior previamente. Estas novas propostas foram divididas por temas: 29 eram sobre educação e cultura; 18 sobre trabalho, capacitação, empreendedorismo e atividades de comércio exterior; 12 sobre saúde, apoio social-psicológico e gênero; oito sobre o estabelecimento de estruturas de apoio a migrantes brasileiros; seis sobre associativismo; seis sobre remessas, questões bancárias e contração de financiamento; seis sobre ações de caráter geral; cinco sobre previdência social; três sobre questões consulares; e duas sobre questões tributárias. Todos esses itens, somados aos demais produzidos pelos outros 14 grupos de trabalho da conferência nacional, foram reunidos em um caderno final de propostas (Comigrar, 2014b).

Apesar desses resultados, um plano e uma política para migrações e refúgio não se concretizaram nos anos seguintes. Por outro lado, o debate legislativo sobre uma nova lei sobre migrações avançou para o Governo de Michel Temer (2016-2018), no qual foi concluído. A sanção da nova lei pelo então Presidente da República ocorreu em 24 de maio de 2017. O texto público da lei (Brasil, 2017) permite que se faça uma comparação com o caderno final de propostas da Comigrar (2014b), a fim de avaliar se as demandas da conferência tiveram acolhimento no Congresso e foram incorporadas à norma. No que nos interessa no presente artigo, uma breve análise comparada dos conteúdos dos dois documentos permite verificar se as demandas apresentadas pela sociedade ao Estado encontraram espaço na legislação.

A leitura da Lei nº. 13.445 evidencia que tanto brasileiros que vivem no exterior quanto retornados aparecem no texto, com mais destaque para o primeiro grupo. No capítulo I, o artigo 3º dispõe os princípios e as diretrizes que devem guiar a política migratória brasileira, tendo sido o inciso XIX dedicado a expressar a “proteção do brasileiro no exterior”. Por sua vez, o capítulo VII da lei é integralmente referente ao emigrante, sendo dividido em duas seções: “das políticas públicas para os emigrantes” (art. 77) e “dos direitos do emigrante” (art. 78 a 80). O Quadro 1, a seguir, expõe os *caputs* e incisos destes artigos, assim como algumas propostas do caderno final da Comigrar (2014b) que expressam sintonia com eles:

### Quadro 1 – Comparação entre a Lei de Migração e as propostas finais da I Comigrar

Lei de Migração (2017)	Propostas da Comigrar (2014)
<p>Art. 77. As políticas públicas para os emigrantes observarão os seguintes princípios e diretrizes:</p> <p>I - proteção e prestação de assistência consular por meio das representações do Brasil no exterior;</p>	<p>15.1 Qualificar e ampliar a atuação das representações diplomáticas brasileiras para ampla e efetiva proteção e promoção de direitos dos brasileiros nestas localidades por meio do fortalecimento da assistência consular e jurídica internacional a brasileiros residentes no exterior (...).</p>
<p>II - promoção de condições de vida digna, por meio, entre outros, da facilitação do registro consular e da prestação de serviços consulares relativos às áreas de educação, saúde, trabalho, previdência social e cultura;</p>	<p>14) Apoiar a criação de Pontos de Cultura internacionais no exterior.</p> <p>15) Destinar 50% das verbas culturais das Embaixadas/ Consulados Brasileiros no exterior a produtores/artistas brasileiros locais.</p> <p>22) Oferecimento de cursos de idiomas estrangeiros, conforme o país, gratuitamente aos migrantes, com o apoio dos Postos Consulares do Brasil no exterior.</p> <p>35) Capacitações periódicas dos agentes consulares sobre o trabalho escravo e tráfico de pessoas, não só nas fronteiras.</p>
<p>III - promoção de estudos e pesquisas sobre os emigrantes e as comunidades de brasileiros no exterior, a fim de subsidiar a formulação de políticas públicas;</p>	<p>80) Criar um Centro de Atendimento do Emigrante no Brasil para constituição de um banco de dados sobre os fluxos de migração.</p>
<p>IV - atuação diplomática, nos âmbitos bilateral, regional e multilateral, em defesa dos direitos do emigrante brasileiro, conforme o direito internacional;</p>	<p>24) Identificação de oportunidades de celebração de acordos bilaterais na área de educação, revalidação de qualificações em nível médio e superior.</p> <p>28) Acordos bilaterais relacionados às crianças migrantes não documentadas.</p> <p>41) Negociar acordo que torne obrigatório aos planos de saúde no Brasil o reconhecimento do tempo de seguro de saúde pago no exterior como forma de encurtar ou evitar carências quando a pessoa se inscrever em novo plano no Brasil.</p> <p>75) Inclusão, nos futuros acordos internacionais de previdência social, da possibilidade de o brasileiro no exterior optar pela contribuição no Brasil, no país de acolhimento ou em ambos os países.</p>
<p>V - ação governamental integrada, com a participação de órgãos do governo com atuação nas áreas temáticas mencionadas nos incisos I, II, III e IV, visando a assistir as comunidades brasileiras no exterior;</p>	<p>15.3) Desenvolver e implementar programas de apoio aos artistas e produtores culturais residentes no exterior.</p> <p>15.4) Promover empreendedorismo de brasileiros no exterior por meio da criação de incubadoras de negócios, serviços de consultoria, linhas de crédito, cursos profissionalizantes e de qualificação para os migrantes brasileiros no exterior.</p> <p>74) Prever meios de permitir ao brasileiro contribuir para a Previdência Social brasileira a partir do exterior.</p>

Lei de Migração (2017)	Propostas da Comigrar (2014)
VI - esforço permanente de desburocratização, atualização e modernização do sistema de atendimento, com o objetivo de aprimorar a assistência ao emigrante.	42) Estimular os Conselhos de Cidadãos e lideranças brasileiras no exterior a encaminharem os brasileiros para os serviços sociais, educacionais, de saúde, etc., nos países de acolhimento (exterior).  43) Reconhecimento e certificação das associações brasileiras no exterior, de modo a permitir que o governo brasileiro e os governos estrangeiros lhes deem maior apoio.  44) Permitir que CNPJ também esteja disponível para associações brasileiras no exterior.
Art. 78. Todo emigrante que decida retornar ao Brasil com ânimo de residência poderá introduzir no País, com isenção de direitos de importação e de taxas aduaneiras, os bens novos ou usados que um viajante, em compatibilidade com as circunstâncias de sua viagem, puder destinar para seu uso ou consumo pessoal e profissional, sempre que, por sua quantidade, natureza ou variedade, não permitam presumir importação ou exportação com fins comerciais ou industriais.	15.2) Criar políticas, programas e núcleos de apoio voltados aos brasileiros que retornam ao Brasil após longos períodos de residência no exterior para facilitar sua reinserção socioeconômica, cultural e afetiva ao país (...).  69) Reduzir os impostos para a transferência das poupanças dos brasileiros no exterior ao Brasil, quando haja retorno definitivo.  71) Criar linhas de crédito, com juros reduzidos, para os brasileiros retornados, bem como oferecimento de subsídios para custeio dos custos do retorno.
Art. 79. Em caso de ameaça à paz social e à ordem pública por grave ou iminente instabilidade institucional ou de calamidade de grande proporção na natureza, deverá ser prestada especial assistência ao emigrante pelas representações brasileiras no exterior.	---
Art. 80. O tripulante brasileiro contratado por embarcação ou armadora estrangeira, de cabotagem ou a longo curso e com sede ou filial no Brasil, que explore economicamente o mar territorial e a costa brasileira terá direito a seguro a cargo do contratante, válido para todo o período da contratação, conforme o disposto no Registro de Embarcações Brasileiras (REB), contra acidente de trabalho, invalidez total ou parcial e morte, sem prejuízo de benefícios de apólice mais favorável vigente no exterior.	---

**Fonte:** Elaborado pelos autores com base na Lei nº. 13.445 (Brasil, 2017) e no caderno final de propostas da Comigrar (2014b).

Percebe-se que a nova Lei de Migração converge amplamente com o conteúdo de demandas do grupo de trabalho coordenado pelo Itamaraty na etapa nacional da I Comigrar. O artigo 77, dedicado especialmente ao tema dos emigrantes, sintetiza, ao longo de seis incisos, temas de 16 propostas reunidas ao longo da conferência. Por sua vez, o artigo 78, sobre retornados, é representativo de três demandas registradas no evento. Finalmente, o artigo 79, sobre proteção no exterior em caso de calamidade pública, e o artigo 80, sobre tripulantes contratados por empresas estrangeiras, contemplam direitos que não estavam presentes no caderno final de

propostas da Comigrar (2014b), ampliando mecanismos de proteção social a partir dos debates parlamentares subsequentes. Embora a seção sobre brasileiros no exterior e retornados do referido caderno contenha mais de 100 itens propostos, eles frequentemente apresentam um nível de detalhamento que não caberia a uma lei abrigar em sua integralidade, sendo úteis, mais bem, para guiar o Executivo na elaboração de políticas públicas com base em pedidos bastante específicos do público-alvo.

Infere-se, a partir do que foi efetivamente contemplado na lei, que houve um processo exitoso de interação do ministério tanto com distintos atores da sociedade civil vivendo no Brasil e fora dele, quanto com outros órgãos do Estado, nos marcos da perspectiva teórica que defende o desinsulamento do aparelho estatal para fortalecer a democracia no século 21. Essa interação foi capaz de sintetizar e aprovar entendimentos comuns que, presume-se, ajudaram a subsidiar o texto de uma nova lei federal, na qual as migrações passaram a ser pautadas por uma perspectiva de respeito aos direitos humanos, em detrimento de uma lógica de segurança nacional que permeava a lei anterior, elaborada durante a ditadura militar. O episódio foi ilustrativo, assim, da maior abertura à interação social de um órgão tradicionalmente hermético no século 20. As funções dos consulados brasileiros, sobretudo, foram postas em debate por atores externos ao Itamaraty, em interlocução transparente com representantes do próprio ministério.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Apesar dos avanços no desinsulamento do Itamaraty ao longo das primeiras décadas após o fim da ditadura militar, no qual procuramos situar a I Comigrar como um exemplo, a história brasileira recente desautoriza qualquer suposição de progresso ininterrupto. Por um lado, se o Itamaraty conseguiu cumprir um papel positivo neste sentido na I Comigrar, o mesmo não aconteceu no evento “Diálogos sobre Política Externa”, um ciclo de debates organizado na sede do ministério, entre fevereiro e abril de 2014, que reuniu mais de 300 representantes dos setores público e privado com a finalidade de lançar um Livro Branco da Política Externa, que exporia objetivos para a atuação da diplomacia brasileira. Tal documento nunca foi publicado, representando um fracasso do processo de interação no governo Dilma.

Entretanto, o mesmo governo tentou dar um passo na institucionalização maior da relação entre Estado e sociedade por meio do Decreto nº 8.243, publicado em 2014, na esteira dos protestos nacionais de rua de junho de 2013. A medida criava a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), que seriam concretizados por meio de nove tipos de espaço de interlocução: conselho de políticas públicas, comissão de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselho, audiência pública, consulta pública e ambiente virtual de participação social. Também era prevista a constituição da Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, instância colegiada interministerial que ficaria responsável por coordenar as pautas de movimentos

sociais e os ministérios adequados. O órgão coordenador do SNPS seria a Secretaria-Geral da Presidência da República.

No debate que o decreto ensejou, pesquisadoras e pesquisadores de política externa pleitearam a criação de um Conselho de Política Externa Brasileira (CONPEB), que tornaria regular o diálogo do Itamaraty com a sociedade (GR-RI, 2014). No entanto, o decreto acabou sendo rejeitado pelo Congresso Nacional ainda em 2014, ano eleitoral de grande tensão política. Por sua vez, no Governo de Michel Temer, a pauta da interação Estado-sociedade retrocedeu e foi reduzida a medidas para institucionalizar o *lobby* no Brasil, a partir do entendimento de que este seria uma atividade importante para a formulação de políticas públicas e, portanto, merecedora de transparência (Nascimento, 2018).

Conforme avalia Faria (2017) naquela época, passadas três décadas desde a abertura democrática, ainda careciam, no Brasil, uma institucionalização da abertura do Itamaraty à sociedade e um aprofundamento da democratização desta política pública. A autora, diplomata de carreira, aponta que os processos de abertura social do ministério ainda eram suscetíveis a mudanças nas equipes de órgãos do Executivo, iniciativas voluntaristas de chefias dentro do Itamaraty e falta de financiamento para participação social.

Na sequência, o Governo Bolsonaro (2019-2022) salientou ainda mais a fragilidade do processo de desinsulamento do Itamaraty, ao evidenciar que a sua captura por minorias ainda é plenamente possível. A política externa do período foi marcada por um personalismo acentuado do Presidente da República, não perseguia a construção de bens coletivos e era tratada como um instrumento para a perpetuação do chefe do Executivo no poder (Lima; Albuquerque, 2022). O ministro encarregado de liderar o Itamaraty, entre janeiro de 2019 e março de 2021, foi Ernesto Araújo, diplomata de carreira que transformou o ministério em uma caixa de ressonância de ideias da extrema-direita transnacional, representativa de uma porção radicalizada da sociedade brasileira (Albuquerque; Ives, 2019).

Atualmente, retomar a abertura do Estado à participação social e regularizar esta interação, inclusive na política externa, é uma tarefa que convém ao atual contexto brasileiro de reconstrução nacional. O caminho para se superar a debilidade democrática experimentada nos últimos anos passa pela institucionalização dos processos de interação entre o Itamaraty e a sociedade, superando o caráter *ad hoc* que ainda têm. A política externa, outrora tema de poucas *constituencies*, tornou-se objeto crescente de polarização social, na medida em que trata de temas que se tornaram alvos de desinformação virtual promovida pela extrema-direita, como a ONU, os direitos humanos, as mudanças climáticas, a vacinação e os governos de esquerda. Combater distorções da realidade, qualificar os argumentos e organizar um debate amplo, republicano, transparente e constante sobre a política externa brasileira exigem a superação de um insulamento burocrático que, mais que anacrônico, mostra-se perigoso para a democracia hoje.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Marianna; IVES, Diogo. ABC do Jair: o novo léxico da política externa brasileira. **Boletim OPSA**, v. 3, p. 6-14, jul. 2019.
- ALLISON, Graham; HALLPERIN, Morton. Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications. **World Politics**, Vol. 24, Supplement: Theory and Policy in International Relations (Spring, 1972), p. 40-79. <<https://doi.org/10.2307/2010559>>.
- AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013.
- BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flávio. A recuperação do papel do Estado no capitalismo globalizado. IN: GOMIDE, Alexandre; BOSCHI, Renato. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Brasília: IPEA, 2016.
- BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm)>. Acesso em 25 de fev. de 2018.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Prefácio. In: LOUREIRO, Fernando Luiz; ABRUCIO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- CERVO, Amado. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, v. I, 28, n. 1, 1985. Disponível em <<https://dados.iesp.uerj.br/es/artigos/?id=299>> .
- COMIGRAR. **Caderno de propostas**. 2014a. Disponível em: <<http://www.participa.br/comigrar/etapa-nacional>>. Acesso em 25 de fev. de 2018.
- COMIGRAR. **Caderno de propostas pós-etapa nacional**. 2014b. Disponível em <<http://www.participa.br/comigrar/destaques/caderno-final-de-propostas-da-comigrar>>. Acesso em 25 de fev. de 2018.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, n. 28-29, abr. 1993, <<https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>>.
- FARIA, Vanessa Dolce. **Política externa e participação social: trajetória e perspectivas**. Brasília: FUNAG, 2017.
- GEDDES, Barbara. **Politician's dilemma: building State capacities in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1994.
- GR-RI (GRUPO DE REFLEXÃO SOBRE RELAÇÕES INTERNACIONAIS). Conselho Nacional de Política Externa fortalecerá o Itamaraty. **Carta Capital**. Publicado em 10 de set. de 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/conselho-nacional-de-politica-externa-fortalece-o-itamaraty-8986.html>>. Acesso em 2 de fev. de 2017.
- LIMA, Maria Regina Soares de. **Eixos analíticos e conflito de paradigmas na política exterior brasileira**. Cadernos do IPRI, Brasília, n. 11, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. Rio de Janeiro: **Contexto Internacional**, v. 22, n° 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Marianna. A foreign policy oriented toward personal interests: an analysis of Bolsonaro's approach to multilateralism. **Latin American Policy**, Volume13, Issue 2, November 2022, pages 389-404, <<https://doi.org/10.1111/lamp.12275>>.

LOPES, Dawisson Belém. A política externa brasileira e a "circunstância democrática": do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2011, v. 54, n. 1, p. 67-86. <<https://doi.org/10.1590/S0034-73292011000100005>>.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. Introdução. In: LOUREIRA, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia; ABRUCIO, Fernando Luiz (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, 2013, v. 35, n. 1, p.11-41.

NASCIMENTO, Barbara. Ministério do Trabalho reconhece lobby como ocupação. **O Globo**. Publicado em 19 de fev. de 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/ministerio-do-trabalho-reconhece-lobby-como-ocupacao-22411977>>. Acesso em 2 de fev. de 2018.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: insulamento e clientelismo burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**, v. 54, n° 3, 2011, p. 259-305. DOI: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000300002>>

REPETTO, Fabián. **Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina**. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004, serie de documentos de trabajo I-52.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, 2011, v. 33, n° 1, p. 47-69. DOI: <<https://doi.org/10.1590/S0102-85292011000100003>>

SIKNIKK, Kathryn. Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina: un enfoque neoinstitucionalista. **Desarrollo Económico**, v. 32, n°128, 1993. <<https://doi.org/10.2307/3467177>>.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flávio. **Rethinking the concept and the measurement of bureaucratic capacity**. 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, ALACIP, 2017. Disponível em: <<https://alacip.org/cong17/gi8-12csouza-9c.pdf>>.

## Diogo Ives

 <https://orcid.org/0000-0002-4349-4413>

Doutor em Ciência Política pelo IESP e Pesquisador de pós-doutorado (com bolsa da FAPERJ) pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

[diogoives@gmail.com](mailto:diogoives@gmail.com)



# As transformações na rede de atores do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) a partir do Decreto nº 9.759/2019

Priscila de Oliveira Rodrigues  
Doriana Daroit  
Fernanda Natasha Bravo Cruz

Universidade de Brasília (UnB), Brasília – DF, Brasil

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) une os temas da agricultura familiar e da alimentação escolar. Contava com um arcabouço institucional participativo organizado em rede que foi modificado pelo Decreto nº 9.759/2019, o qual extinguiu colegiados da administração pública federal. Com o objetivo de investigar as transformações ocorridas na rede de atores afeitos ao PNAE em virtude do Decreto nº 9.759/2019, foram feitas uma pesquisa documental e entrevistas individuais com atores participantes da rede do PNAE. Com base na abordagem da ação pública e na Teoria Ator-Rede, os resultados apontam para a mudança de configuração e da abrangência da rede de atores do PNAE, a inviabilização de espaços participativos e a restrição das capacidades de ação dos representantes da agricultura familiar no Programa.

**Palavras-chave:** PNAE; controvérsia; rede de atores; ação pública; participação.



## **Las transformaciones en la red de actores del Programa Nacional de Alimentación Escolar – PNAE a partir del Decreto N° 9.759/2019**

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) de Brasil combina los temas de la agricultura familiar y la alimentación escolar. El Programa tenía una institucionalidad participativa organizada en red que fue modificada por el Decreto nº 9.759/2019, que finalizó con los órganos colegiados de la administración pública federal. Con el objetivo de investigar las transformaciones de la red, con relación a los actores afiliados al PNAE debido al Decreto, se realizó una investigación documental y entrevistas individuales. A partir del enfoque de acción pública y de la Teoría del Actor-Red, se constató que, aunque las transformaciones de la red resultaron en un mayor número de actores y conexiones, los resultados apuntan a un cambio en la configuración y alcance de la red de actores del PNAE, la inviabilidad de espacios participativos y la restricción de las capacidades de acción de los representantes de la agricultura familiar en el Programa.

**Palabras clave:** PNAE; polémica; red de actores; acción pública; participación.

## **The transformations in the actor network of the National School Feeding Program – PNAE since Decree No. 9.759/2019**

The Brazilian National School Feeding Programme (PNAE) combines the family farming and school feeding themes. The Programme had a participatory institutional framework organized as a network that was modified by Decree No. 9,759/2019, which abolished collegiate bodies from the federal public administration. With the aim of investigating the network transformations, regarding actors affiliated with the PNAE due to Decree, documentary research and individual interviews were carried out. Based on the public action approach and the Actor-Network Theory, it was found that, although the network transformations resulted in a greater number of actors and connections, the results points out to a change in configuration and scope of the PNAE actor network, the unfeasibility of participatory spaces and the restriction of action capabilities of family farming representatives in the Programme.

**Keywords:** PNAE; controversy; actor network; public action; participation.

## **1. INTRODUÇÃO**

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é uma questão fundamental para eliminar a fome e a desnutrição. De acordo com a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – Losan (Brasil, 2006), a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, é o direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.

No Brasil, no âmbito da SAN, a agricultura familiar e a alimentação escolar são temas que aparecem muitas vezes unidos nas políticas governamentais. Um marco importante para a temática foi a ampliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) realizada em 2009, a partir das compras governamentais de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar no âmbito estadual e municipal, com o objetivo de promover o desenvolvimento da agricultura familiar, ao mesmo tempo em que instrui uma política de alimentação saudável nas escolas. Dada a importância do Programa, que associa alimentação básica nas escolas com a questão da agricultura familiar e seu fornecimento de alimentação saudável, deu-se a escolha do objeto de estudo em questão.

No que se refere aos processos decisórios e operacionais do PNAE, um arcabouço normativo e estrutural significativo acompanhou o seu desenvolvimento, com a estruturação de uma rede composta por atores governamentais e da sociedade civil que levava a cabo debates e proposições com vistas ao aperfeiçoamento do Programa. Esta rede no âmbito federal contava com a participação de um Grupo Consultivo, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) e do Comitê Gestor do Programa.

No entanto, em 2019 foi publicado o Decreto nº 9.759/2019 que extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. O decreto levou à desmobilização dos espaços de debate e reduziu o acesso da sociedade civil às discussões sobre políticas públicas (Bezerra *et al.*, 2024). Mais além, a pesquisa ora apresentada revela que o decreto alterou a rede de atores do PNAE, fragilizou as interfaces socioestatais afeitas ao Programa e, portanto, restringiu os processos participativos de construção, realização e controle social da política.

Embora de responsabilidade do Estado, as políticas públicas, cada vez mais, envolvem a participação de múltiplos e heterogêneos atores, a fim de atender às demandas e expectativas sociais. O modelo *top-down* das políticas públicas, organizado a partir de modelos hierárquicos de funcionamento estatal, perde espaço para arcabouços mais dinâmicos que situem o Estado em uma rede de atores que constroem coletivamente problemas, soluções e políticas públicas. Neste sentido, acredita-se que abordagens mais dinâmicas ao processo de políticas e programas públicos, e que considerem a multiatorialidade presente na cena política contemporânea, consigam expressar de forma mais adequada as mudanças que ocorrem em sua realização.

Propomos como objetivo deste artigo investigar as transformações ocorridas na rede de atores efeitos ao PNAE em virtude do Decreto nº 9.759/2019. Para tanto, partimos da ação pública e seus instrumentos e de uma abordagem de redes, a Teoria Ator-Rede (TAR). A ação pública centra-se na análise das relações entre cinco elementos concorrentes para a construção e operacionalização das políticas: atores, que podem ser individuais ou coletivos; representações, que atribuem sentido às ações dos atores; instituições, que correspondem ao arcabouço normativo que governam as interações; processos, que expressam as formas de interação; resultados, que representam os efeitos da ação. As interações entre estes elementos resultam nos instrumentos de ação pública, os quais colocam em relação Estado e sociedade (Lascoumes; Le Galès, 2012). Por sua vez, as dinâmicas de interação entre os atores podem ser compreendidas por meio da rede constituída por eles na realização das ações. Diferente de outras teorias de rede, a TAR considera nas análises atores humanos e não humanos (como tecnologias, documentos, conceitos etc.) como igualmente importantes para a realização da ação (Latour, 2012). Nesse sentido, a abordagem da ação pública pode ser potencializada por meio das análises sustentadas pela TAR, uma vez que a centralidade da análise está nos instrumentos e nas mudanças que

provocam em todos os elementos da ação pública, no caso em análise, nas mudanças provocadas pelo Decreto nº 9.759/2019.

Na próxima seção, apresentamos o contexto investigado. Em seguida, estão discutidos os principais pontos da abordagem teórica utilizada para análise, seguidos das escolhas metodológicas, da apresentação do caso de estudo e das considerações finais sobre as discussões realizadas.

## **1.1 Políticas públicas para a agricultura familiar e o PNAE**

O tema da segurança alimentar e nutricional oscilou entre as décadas de 1940 a 1970, mas perdeu sua importância com a redução da alimentação à sua dimensão biológica (Brasil, 2012). Apenas com a Constituição Federal em 1988 houve reconhecimento de direitos e a abertura para participação social, o que levou à retomada do tema nos anos seguintes devido às pesquisas realizadas no campo da saúde, que apontaram a relação entre os hábitos alimentares e o desenvolvimento de doenças crônicas.

A primeira vez que se estruturou um plano de alimentação escolar no Brasil sob responsabilidade pública foi em 1955, o que torna o PNAE o mais antigo programa alimentar brasileiro, apesar de apresentar outra denominação na época. O Programa oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública, com o objetivo de contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos. Após a instituição da merenda escolar, alguns projetos se seguiram até que, em 1979, a alimentação escolar passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), financiado pelo Ministério da Educação.

O PNAE passou por algumas reestruturações até que sua execução foi descentralizada para os municípios, o que levou à ampliação da participação dos produtores e à composição em cada município do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Esses conselhos são exemplos de órgãos participativos criados para atuação dialógica entre Estado e sociedade civil, resultado de um processo de democratização que tem como cerne a Constituição Brasileira de 1988. O CAE atua com representantes do poder executivo local, representantes da sociedade civil, pais, alunos e professores como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento.

Até meados de 1990, a política agrícola estava voltada quase exclusivamente para a agricultura patronal, com especialização de culturas e a separação entre a gestão e a mão-de-obra. Até então, sem o reconhecimento do papel da agricultura familiar, não havia políticas específicas para o setor (Delgado; Bergamasco, 2017).

Com a abertura democrática e a necessidade de atuação do Estado sobre a saúde, o estímulo a práticas alimentares saudáveis começa a ganhar espaço no governo e surge a necessidade que o Estado implemente políticas, programas e ações que possibilitem a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (Organização das Nações Unidas [ONU], 1948).

Surgiram novas organizações/associações no meio rural e os representantes da agricultura familiar mudaram sua postura e alteraram a forma de interação com a sociedade e o Estado, tornando-se mais participativos, com estratégias e propostas para a formulação de políticas públicas (Grisa; Schneider, 2015).

Ao se falar em agricultura familiar, é importante sublinhar sua relação com os recursos naturais, considerada positiva quando garantidas as condições de sua reprodução. De acordo com Altafin (2007), o potencial que a agricultura familiar tem de promoção da sustentabilidade ecológica está relacionado à sua capacidade de conviver de forma harmônica com ecossistemas naturais, percebidos como um patrimônio familiar. Para garantir esse equilíbrio, o conjunto de instrumentos de ação pública, que envolve desde a reforma agrária até o crédito, a extensão rural e a educação do campo, é essencial para garantir que os agricultores ampliem suas potencialidades na produção de alimentos.

A primeira política pública destinada aos agricultores familiares foi o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado pela Lei nº 1.946 de 28 de junho de 1996, que se refere a um financiamento à implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, de beneficiamento, de industrialização e de serviços no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, visando a geração de renda e o melhor uso da mão de obra (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social [BNDES], 2019). Por meio da garantia de acesso ao crédito, o programa busca promover a inclusão produtiva das famílias de agricultores familiares.

Junto ao Pronaf, foram desenvolvidos mecanismos de proteção e garantia de renda e dos financiamentos e produção, como o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), o Garantia Safra e o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), além da retomada e disponibilização da Assistência Técnica e Extensão Rural e incorporação em diversos programas e instrumentos de temas da agroecologia e da biodiversidade (Brasil, 2011).

Com a implantação do Programa Fome Zero em 2003, a agricultura familiar passou a ser mais estratégica, dado seu papel no abastecimento alimentar interno e sua capacidade de resposta, mesmo em períodos globais de crise de alimentos (Brasil, 2011). Na implantação do Programa Fome Zero, percebeu-se que havia uma considerável demanda institucional de compra de alimentos pelo governo e entendeu-se que essa demanda deveria ser abarcada pela agricultura familiar. No sentido de articular esses gastos públicos com alimentação e promover o desenvolvimento local, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e ampliado o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Em relação à ampliação do PNAE, aos poucos foram incluídos outros avanços, como a exigência de nutricionista nas entidades executoras (secretarias de educação e escolas), o estabelecimento de cooperação com instituições federais de ensino superior e parcerias internacionais como modelos de boas práticas. Em 2009, a sanção da Lei nº 11.947 levou à

extensão do Programa para toda a rede pública de educação básica e a determinação legal do percentual mínimo de 30% de repasse (transferência de crédito) na aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, priorizando a aquisição em assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

A breve análise histórica do arcabouço institucional do PNAE em suas relações com outros programas e políticas permite observar que as visões acerca do papel do PNAE concorrem para a construção de um espaço no qual o cerne da disputa é a valorização da agricultura familiar e sua capacidade de gerar renda para famílias rurais indissociadas da garantia de alimentação saudável nas escolas (segurança alimentar). Em suma, discute-se o papel de uma política pública que atravessa questões de educação, economia e cidadania em sua capacidade de promoção do desenvolvimento em contraposição ao modelo hegemônico do agronegócio, constituindo sentidos que atravessam fronteiras setoriais em uma representação abrangente do Programa.

Dada a pluralidade de posições que os atores podem ocupar, conhecer a rede do PNAE e a transformação dela em elemento de uma controvérsia, nos permite dialogar com pontos importantes da vida cotidiana como segurança alimentar e nutricional, mas também dar visibilidade a diferentes pontos de vista que podem juntos gerar transformação.

## **1.2 Rede de atores em políticas públicas**

As práticas sociais não acontecem de forma isolada, mas são articuladas em redes organizadas nas diversas áreas da vida social. A ação não se limita a universos particulares, ela necessita do outro para acontecer e é importante compreender que a história do sujeito é a história de suas identificações. Mais do que um fluxo linear e coerente de ideias e ações, as práticas sociais constituem-se a partir de controvérsias que colocam em choque e em discussão interesses, significados e relações entre diferentes atores.

A controvérsia consiste em apreender e localizar todos esses movimentos de discordâncias, de diversidades de pensamentos, pois nada é definitivo, objetos técnicos, enunciados, ora corroboram para a ação, ora caem em desuso. Um bom começo é partir da afirmação de Latour (2016, p. 152) de que “os fatos indiscutíveis sempre são discutíveis, ao menos em princípio, e as demonstrações evidentes jamais o são, ao menos no começo”.

De acordo com Callon, Lascoumes e Barthe (2009), as controvérsias são disputas, modos de exploração de possíveis estados do mundo quando esses estados são desconhecidos, incentivando o enriquecimento e a transformação dos projetos e das participações iniciais, permitindo que novos conhecimentos sejam adquiridos e compartilhados. Ainda de acordo com os autores, no decorrer das controvérsias, conexões inesperadas são estabelecidas entre o que deveria ter sido um simples projeto técnico e uma pluralidade de apostas que são tudo menos técnicas.

As controvérsias envolvem atores humanos e não humanos que não são iguais e nem atuam da mesma forma, mas que se situam em uma rede, que podem discordar e que levam diferentes visões e realidades a serem questionadas e discutidas (Venturini, 2010a).

Importante ressaltar que, se quisermos cartografar uma controvérsia, a distribuição de papéis e competências deve ser deixada em aberto. Para Latour (2016), ao reconstituir os arranjos práticos das diferentes partes que participam da controvérsia, deve-se aprender a descrever as associações de conveniência, de coexistência, de oposição e de exclusão cujas condições de existência vão pouco a pouco se tornando explícitas no transcurso das provas engendradas pelas disputas.

Para estudar as controvérsias é preciso identificar os atores, seus interesses e identidades no momento em que eles entram e estão em cena (Daroit, 2007). Nesse sentido, surgem então os espaços públicos organizados para a concretização de debates. Segundo Callon e Rip (1996), os espaços públicos podem ser identificados como fóruns híbridos que são arenas de constituição de normas sociotécnicas, sendo essas normas as que descrevem algo que afeta humanos e também não humanos, ou seja, atores sociais e artefatos técnicos.

Falar em fóruns híbridos é pensar ainda na pluralidade de atores envolvidos constituindo redes de atores que moldam as controvérsias. As controvérsias (vagamemente definidas como situações em que os atores discordam) constituem os melhores cenários para se observar a construção da vida social (Venturini, 2010b). Os atores estão sempre mapeando o “contexto social” em que estão inseridos e por isso é possível gerar informações de análise, dando-se conta das semelhanças coletivas.

Os fóruns têm uma dinâmica e, de acordo com Callon, Lascoumes e Barthe (2009), a produção desses pressupõe a combinação de três forças: a primeira permite que os grupos sejam formados e as associações se desenvolvam, existam e se mantenham; a segunda fornece aos grupos os meios para ver e entender um ao outro, cada grupo descobrindo que eles são afetados pelos outros; a terceira é o Estado, o que torna possível o desdobramento das duas outras forças e permite que grupos discutam quem e o que o coletivo deve incluir.

Os fóruns híbridos podem ser examinados a partir de sua dialogicidade e essas arenas de constituição de normas sociotécnicas são exigentes de procedimentos que viabilizem suas capacidades relacionais enquanto ações. Tanto podem ser compreendidos como espaços políticos aberto à participação de atores heterogêneos afeitos a um problema público, quanto espaços institucionalizados cuja função seja colocar em relação os atores, como nos casos dos conselhos, conferências, comitês de políticas públicas. Neste último sentido, os fóruns híbridos correspondem às interfaces socioestatais como espaços de ação pública de onde podem resultar políticas públicas, sendo estas entendidas como instrumentos para o enfrentamento de problemas públicos e como agentes de transformação social (Cruz, 2020).

Uma vez que os atores são múltiplos e heterogêneos, a ação pública não segue uma lógica de hierarquização das políticas públicas no sentido *top-down*. Pelo contrário, ressalta que o

Estado não é um ator exclusivo nas dinâmicas de realização das políticas públicas. Ela engloba a atuação de um conjunto de atores estatais e não estatais em espaços coletivos de atuação a fim de resolver problemas públicos. Para Lascoumes e Le Galès (2012), o problema só se torna público quando os atores mobilizados conseguem inscrevê-lo no espaço público, quando o tornam objeto de atenção, de controvérsias nas quais as posições se confrontam para caracterizar seus componentes, amplitudes e causas.

As dinâmicas de ação pública concernem à (re)produção de regras coletivas de discussão e de ação, referindo-se aos engajamentos coletivos no âmbito de um projeto, um “programa de ação” ou de uma política (Gaudin; Pereira, 2005). A ação pública se caracteriza pela criação dos espaços intermediários que têm como base a negociação e a parceria, uma partilha renovada de poderes institucionais que preconiza um novo agir político. Neste sentido, a ação pública acontece pela conexão entre os atores que constroem e negociam normas, representações, processos e resultados em uma rede. Devido a isso, mais do que traçar as conexões de uma rede, é preciso descrevê-las, caracterizá-las qualitativamente nos embates políticos de constituição dos instrumentos.

Cabe dizer que cada dispositivo de ação pública é também um instrumento tomado por escolhas técnicas e estratégicas, e a escolha por cada instrumento revela as lógicas dos atores e diferentes interesses presentes numa arena pública. Conforme Lascoumes e Le Galès (2012), cada instrumento é uma forma condensada de conhecer o poder social e as formas de exercê-lo. Os instrumentos não são neutros e suas escolhas não são puramente técnicas, mas políticas. Nesse sentido, normas e leis são tipos específicos de instrumentos de ação pública, portadoras de significados e carregadas de interesses. As normas exprimem as características das relações de força entre os atores e possuem simultaneamente uma racionalidade democrática e uma racionalidade técnica e científica e produzem efeitos específicos dados os seus processos de negociação (Cruz; Daroit, 2017).

Os instrumentos são construídos em redes heterogêneas de atores humanos e não humanos e dentro dessas redes, os atores não são a fonte da ação, mas sim o alvo de um conjunto de entidades que forjam conexões, fazendo-os agir, tornando-os atores. Segundo Latour (2012), o “ator” na expressão hifenizada “ator-rede”, não é a fonte de um ato e sim o alvo móvel de um amplo conjunto de entidades que enxameiam em sua direção. Um ator-rede consiste naquilo que é induzido a agir por uma vasta rede de mediadores que entram e saem. Para Fenwick e Edwards (2011), a centralidade da TAR está em descrever o que os atores fazem, não o que são ou significam. Segundo Oliveira e Daroit (2020), isto cria um contínuo movimento de (re)construção, abrindo possibilidades de transformação social enquanto a ação é realizada coletivamente. Mais do que o mapeamento e compreensão dos atores, o fundamental é compreender as relações que definem os atores-rede, suas ações e seus deslocamentos.

Nos fóruns híbridos e fóruns não híbridos<sup>1</sup> há infinitas possibilidades de observar os atores em ação e as controvérsias que engendram e, neste artigo, busca-se olhar para esses movimentos e cartografar a rede de atores do PNAE nos espaços onde as práticas sociais acontecem e onde atores se associam.

## **2. METODOLOGIA**

A fim de observar e descrever as transformações na rede de atores do PNAE, utilizou-se da cartografia das controvérsias para explorar e visualizar atores. A cartografia das controvérsias como método de pesquisa permite a abertura a diversas perspectivas e utilização de abordagens multimétodos. Sobre o estudo das controvérsias e sua descrição pela cartografia, Bruno Latour afirma: “é só olhar as controvérsias e dizer o que você vê” (Venturini, 2010a, p. 2). Inicialmente não exige nenhum tipo de protocolo metodológico, mas este “só” implica em pelo menos três consequências: 1) não requer um método específico de coleta e análise de dados, convida estudiosos a usar todas as ferramentas de observação a mão, permanecendo o mais aberto possível a novas interpretações; 2) as perspectivas dos pesquisadores não são neutras e por isso é importante a multiplicidade de pontos de observação; quanto mais numerosas forem as perspectivas, mais objetivas e imparciais serão as observações; e 3) aprender com o ponto de vista dos atores como observar suas existências coletivas, sem negligenciar seus pontos de vista, pois participantes de um fenômeno social podem ser tão informados quanto os pesquisadores externos. Estes três pontos nortearam a postura epistemológica para a coleta e análise de dados realizadas neste estudo.

Observação e descrição ocorrem sempre em conjunto, mas é importante relatar que a observação não é limitada a afirmações, ações e relações, mas deve ser estendida ao significado que os atores atribuem a ela. O objetivo da controvérsia como categoria de análise não é encerrá-la, mas mostrar novas possibilidades de discussão e de pontos de vista. A controvérsia permite que o “social” seja observado em sua forma mais dinâmica, quando as associações estão sendo formadas (ou desfeitas). Importante observar que a controvérsia observada neste estudo, surgida a partir do Decreto nº 9.759/2019, refere-se à ação pública, em seus elementos ligados ao funcionamento do arcabouço institucional que sustenta o PNAE, aos atores envolvidos e sua capacidade de influenciar as decisões sobre o Programa, as representações que são expressas nas interações entre os atores, aos processos que explicitam as interações entre os atores e os resultados sentidos em termos de organização e transformação da rede. Estes elementos serviram de guias para a análise dos documentos e entrevistas utilizadas neste artigo e compuseram a descrição qualitativa das relações entre os atores na rede.

---

<sup>1</sup>Nos fóruns não híbridos analisados no estudo, todos os atores são do governo.

Neste estudo, utilizar a cartografia das controvérsias para descrição das transformações nas associações da rede de atores do PNAE significa utilizar ferramentas disponíveis para investigar a mobilização desses atores antes e após o Decreto nº 9.759/2019 e descrever os movimentos em curso. Para tanto, foram utilizados documentos referentes ao PNAE e sua rede, especialmente, normas sociotécnicas (resoluções, recomendações, decisões, deliberações) e normas constitucionais. Entre as legislações consultadas encontram-se as Resoluções do FNDE, as Resoluções do GGPA, o Decreto nº 9.759/2019, a Lei nº 11.947/2009, Acórdão nº 1.309/2018-TCU-Plenário (ANEXO I), entre outras legislações de assuntos correspondentes. Foram também realizadas entrevistas individuais com gestores públicos e representantes da sociedade civil. Os gestores públicos foram selecionados de acordo com a composição do Comitê Gestor e os representantes das associações de agricultura familiar pela sua participação no Grupo Consultivo. O agricultor familiar estava visitando uma das instituições entrevistadas e quis contribuir com a pesquisa. Os roteiros de entrevista versam sobre os elementos da ação pública em suas relações na rede, a fim de mapear suas conexões e ações. Ao todo foram realizadas 13 entrevistas e os representantes<sup>2</sup> das entidades entrevistadas englobam: três representantes do FNDE; um representante do Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa); um representante do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS); um representante do Ministério da Economia (ME); um representante da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes); um representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); um representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Contraf); um representante da Diretoria de Alimentação Escolar do DF (DIAE); um representante da Supervisão Administrativa da Escola Parque 210/211; um representante da CAE; e um agricultor familiar (participante da CAE). As entrevistas individuais foram conduzidas na cidade de Brasília, no período de abril a novembro de 2019, gravadas e transcritas.

Com base nos documentos e entrevistas que permitiram a identificação dos atores e suas relações, foram desenhadas as redes de atores relacionadas ao PNAE em 2018 e 2019, tomando como o ponto de inflexão o Decreto nº 9.759/2019. O software utilizado foi o Kumu.io, que possui funcionalidades muito semelhantes aos demais softwares livres para desenho de redes. Sua escolha baseou-se na sua disponibilidade, gratuidade e facilidade de uso. Importante ressaltar que na Teoria Ator-Rede, tanto atores humanos quanto não humanos compõem a rede, pois são igualmente importantes para o desenvolvimento da ação. Portanto, as redes desenhadas abrangem tanto atores coletivos, tais quais comitês, grupos, cooperativas/associações e organizações, como também atores individuais humanos – no caso em questão, agricultores e, ainda, atores individuais não humanos, como decretos e resoluções.

---

<sup>2</sup>Foram omitidos os nomes e os cargos dos entrevistados para fins de anonimidade.

## **2.1 Mapeamento da rede de atores do PNAE**

No âmbito federal, o arcabouço institucional do PNAE era composto por atores que se constituíam como interfaces socioestatais importantes para a deliberação e gestão do Programa, especialmente em sua relação com a agricultura familiar e a alimentação escolar. Antes do Decreto nº 9.759/2019, a rede federal era composta por um Grupo Consultivo, pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) e pelo Comitê Gestor do Programa. Essas interfaces caracterizavam-se pela existência de representantes do governo, mas também de associações da sociedade civil, especialmente dos agricultores familiares. O FNDE também compunha o arcabouço institucional, dado que era o responsável pelos recursos da aquisição de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar.

No entanto, o Decreto nº 9.759/2019 extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. No âmbito da rede do PNAE, isso significou a inviabilização do Consea e da Caisan, além dos conselhos municipais, os CAE. As mobilizações da sociedade civil que gestaram a Constituição de 1988 levaram à produção de interfaces socioestatais como forma de garantir a participação social nas políticas públicas. Para além das interfaces socioestatais constitucionalmente garantidas, Dagnino e Tatagiba (2010) defendem que o projeto participativo se impôs como um princípio na sociedade brasileira. Isto pôde ser verificado pela criação de conselhos e conferências tematicamente diversas em todos os entes federativos, não ficando estas interfaces restritas às constitucionalmente definidas ou ao âmbito federal. Esta pluralidade de interfaces, para Cruz e Daroit (2017), faz com que tais espaços possam escapar às fronteiras da setorialidade e possam ter traços estimulantes de construções democráticas articuladoras de sentidos técnicos e políticos, de materializações de valores em normas sociotécnicas e de nexos transversais entre atores vinculados à administração pública e aos movimentos sociais. Neste sentido, entende-se que a extinção de inúmeras interfaces socioestatais pelo Decreto nº 9.759/2019 levou à desmobilização dos espaços de debate e reduziu as dinâmicas intersetoriais e o acesso da sociedade civil às decisões sobre políticas públicas.

Partindo da legislação do PNAE, começou-se então a mapear a rede de atores do Programa de acordo com os instrumentos normativos vigentes. Com o estudo de campo identificou-se que a rede já havia se modificado e muitos atores perderam sua figuração, mas continuavam sendo modificados por ela, de alguma forma ainda produzindo efeitos na rede.

Em anos anteriores a 2019, a rede estava organizada de modo que havia uma distribuição mais equitativa entre o número de conexões dos atores, especialmente de grupos maiores com a participação da sociedade civil, como Grupo Consultivo e Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). O Grupo Consultivo e o Comitê Gestor do art. 14º do PNAE foram instituídos por meio da Portaria CD/FNDE nº 450, de 27 de outubro de 2010. Já o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) foi instituído pelo Decreto

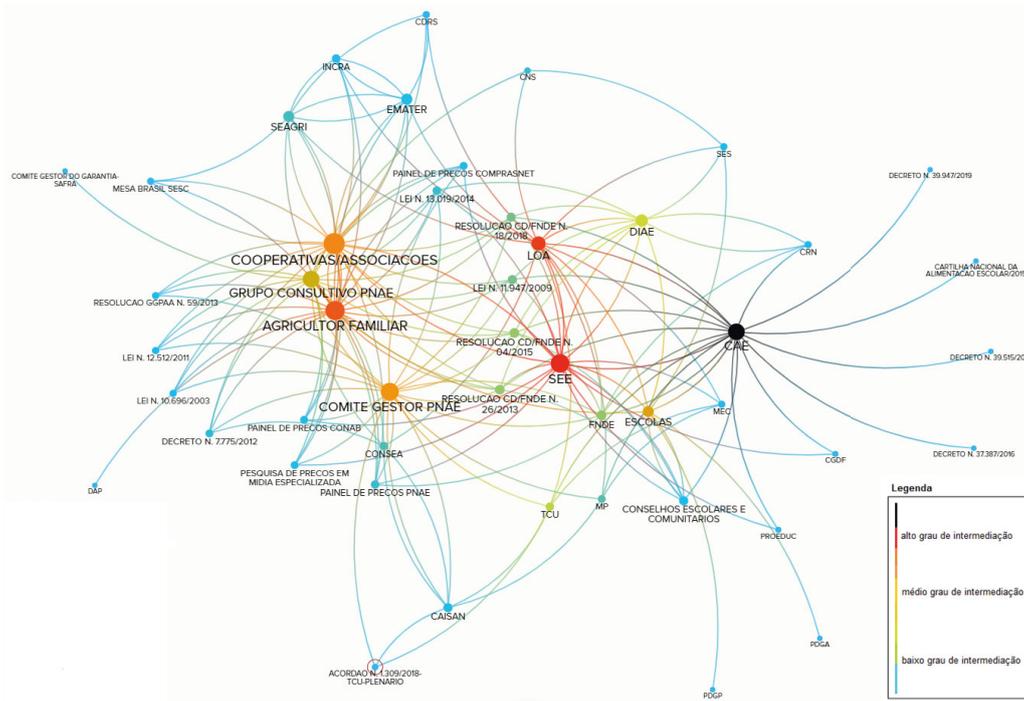
nº 807/93, e sempre exerceu um importante papel como órgão consultivo, dando espaço para que diferentes atores da sociedade civil, pudessem dialogar e contribuir com o tema.

As decisões sobre o PNAE eram tomadas por um Comitê Gestor, com participação de representantes de diversos órgãos da administração pública, incluindo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Economia (ME), a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Contraf), a Diretoria de Alimentação Escolar do DF (DIAE), o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

Embora composto principalmente por órgãos governamentais, o Comitê Gestor era subsidiado pelos debates do Grupo Consultivo, este, sim, com forte presença da sociedade civil. Na composição do Grupo Consultivo constavam aproximadamente quatorze organizações de representação de temas como agricultura familiar, nutrição alimentar, assistência social e educacional, gestão educacional, reforma agrária, incluindo a participação do próprio Consea.

A rede (Figura 1) foi desenhada com base nas entrevistas e nos documentos disponibilizados de modo a mostrar os atores e conexões existentes no período anterior ao decreto de 2019. Os tamanhos dos círculos indicam o número de conexões que um elemento possui, quanto maior o círculo, mais conexões aquele ator apresenta. Em relação às cores, a escala estabelece a centralidade nas relações, medindo quantas vezes um elemento está no caminho mais curto entre dois outros elementos. Em geral, elementos com alta intensidade de relações têm maior controle sobre o fluxo de informações e atuam como pontes principais na rede (mediadores).

Figura 1 – Rede de Atores do PNAE em 2018



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos documentos e entrevistas da pesquisa, por meio do software Kumu.io<sup>3</sup>.

O cenário apresentado demonstra a quantidade de ligações entre os atores e é possível observar que os círculos com maiores conexões trazem uma boa representação do que antes era possível verificar junto ao Programa, uma pluralidade de atores, em diferentes áreas, onde os atores coletivos, como o Comitê Gestor do PNAE, o Grupo Consultivo do PNAE, CAE e as cooperativas/associações de agricultores familiares têm muita relevância.

O ator com maior número de conexões são as cooperativas e associações (26), tratadas como um único ator pela semelhança na estrutura e no modelo de membros associados, seguidos dos agricultores familiares tomados como indivíduos pelas suas menções nos documentos analisados (23), Secretaria de Educação (22), Comitê Gestor PNAE (21), Grupo Consultivo (19) e Conselho de Alimentação Escolar (19), seguidos pelos demais atores em números menores. Neste desenho, os atores coletivos desempenham um papel importante nas decisões e na orientação aos gestores, são eles que aparecem com maior proeminência nas conexões. Esta importância dos atores coletivos demonstrada no desenho da rede foi reforçada pelas entrevistas, por exemplo, pelo representante da Contag que perdeu representação e disse que: “os membros passaram a se sentir à margem das discussões”, ou o representante da Contraf, que declarou que: “o Consea, tinha papel fundamental de diálogo com as frentes parlamentares e com várias pautas no Congresso Nacional e isso ficou perdido”. Essas questões corroboram para a afirmação anterior da importância dos atores coletivos na rede.

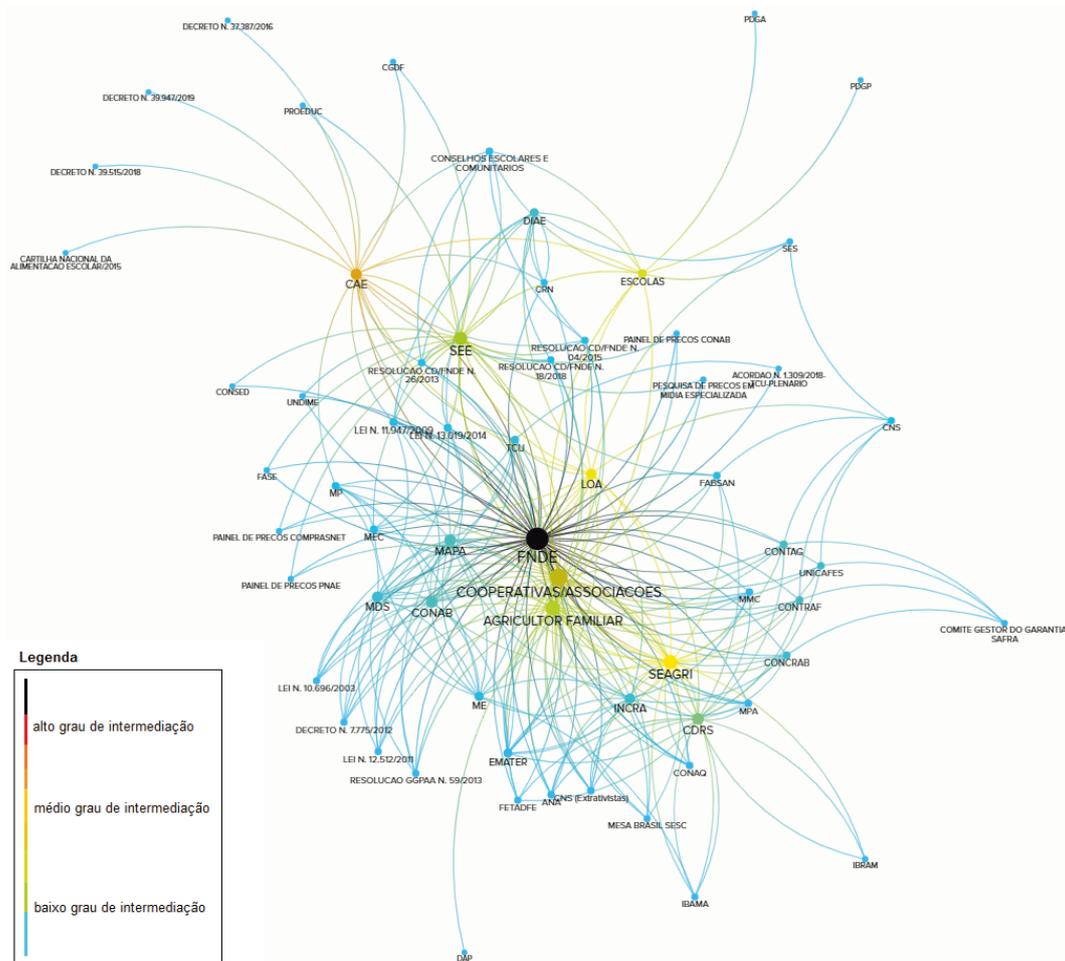
<sup>3</sup>Para desenhar a rede o auxílio veio da plataforma Kumu (<https://www.kumu.io/mnpavan/plataforma>).

Cabe ressaltar quanto ao Grupo Consultivo, embora o quinto no número de conexões, a partir da análise dos documentos e entrevistas, é possível afirmar que ele representa uma grande força dentro deste contexto. Verificou-se que isto acontecia, pois o Grupo Consultivo tinha o Consea entre seus membros e também exercia uma forte representatividade junto ao governo e à sociedade civil, ou seja, o Grupo Consultivo, por meio da participação importante do Consea, reforçava sua participação nos processos decisórios e articulação do PNAE. Segundo o representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Contraf) entrevistado, já havia dificuldade de diálogo com o governo na gestão federal anterior a 2019, mas a existência do Consea possibilitava esse acesso: “A instituição tinha um papel fundamental de diálogo com as frentes parlamentares, inclusive, de discutir o redirecionamento de emendas para compor o orçamento destinado aos programas da agricultura familiar.” Ainda segundo esse representante, com a inviabilização do Consea perde-se o espaço de defesa das políticas, incluindo a capacidade de diálogo com os estados.

Devido à extinção dos colegiados, surge então uma nova configuração na rede de atores do PNAE. Com o Decreto nº 9.759/2019, o Comitê Gestor e o Grupo Consultivo têm suas atividades suspensas e o Consea e a Caisan também têm seu funcionamento interrompido. Na nova organização da gestão pública há um realinhamento de definições para os programas e redução da participação da sociedade civil nas discussões.

É importante observar que, diferentemente do modelo de 2018 em que o grau de mediação é compartilhado por diferentes esferas, no modelo de 2019 perde-se a dinâmica da escala de mediação, tendo agora o FNDE com alto grau de mediação e a maior parte das demais instituições com baixo grau de mediações, demonstrando quem tem o controle sobre o fluxo de informações e de decisões na rede (Figura 2).

Figura 2 – Rede de atores do PNAE em 2019



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos documentos e entrevistas da pesquisa, por meio do software Kumu.io.

No modelo posterior ao Decreto nº 9.759/2019, o ator com maior número de conexões é o FNDE (60), seguido das cooperativas e associações (42), agricultores familiares (33), Secretaria de Agricultura (31) e Secretaria de Educação (28), seguidos pelos demais atores em números com quantidades também expressivas de associações. Neste desenho, não há mais a configuração dos atores coletivos e os atores passam a agir individualmente, aumentando o número de atores em relação ao modelo de 2018. Isto explica o maior número de conexões expressas no desenho da rede. Os entrevistados compartilham do entendimento que o maior número de conexões não significa maior dialogicidade ou capacidade de deliberação coletiva, justamente por estarem agindo individualmente e, por não contarem com fórum para suas deliberações, perdendo força de ação.

Na nova configuração, os instrumentos normativos continuam existindo, os atores dos grupos desmembrados permanecem na rede perdendo a figuração, ou seja, tornando-se intermediários<sup>4</sup> e agindo de ofício (burocraticamente) para demandas específicas. Há uma

<sup>4</sup>Na Teoria Ator-Rede, “um intermediário consiste naquilo que transporta significado ou força sem transformá-los” (Latour, 2012, p. 65), ou seja, os intermediários não têm a capacidade de promover mudanças ou mesmo de fazer valer seus interesses de forma efetiva.

centralização da rede, especialmente pela representação do FNDE que anteriormente era membro do Comitê Gestor e agora ganha destaque na configuração da rede por ser o órgão responsável pelo PNAE, avocando as decisões pertinentes e agindo como centralizador das demandas pertinentes ao Programa, incumbindo-lhe dar os devidos trâmites. Pode-se dizer que com a extinção do Comitê Gestor e do Grupo Consultivo há uma super-representação do Executivo Federal no novo modelo.

Durante a entrevista com o representante do FNDE, ele informou que, com a ausência da sociedade civil, as discussões tornaram-se essencialmente internas e que isso era incompatível com os objetivos historicamente perseguidos pelo FNDE que buscavam maior proximidade com os agricultores familiares e tentavam identificar quais as dificuldades encontradas por eles para comercializar sua produção, para que talvez a instituição – FNDE – pudesse intermediar ou pelo menos reduzir as dificuldades relatadas.

Essa mudança de dinâmica dos processos representativos foi também percebida pelos usuários da política e levou à preocupação do setor representativo dos agricultores familiares. De acordo o entrevistado da Contag, “as proposições do setor sempre foram ouvidas, embora nem sempre atendidas, mas esses espaços de discussão sempre foram muito importantes para as minorias representadas.” Há muitos avanços que a política pode fazer, mas sem ouvir o setor (na configuração pós-Decreto nº 9.759/2019) as decisões acabam por ficar prejudicadas.

O desenho da rede de atores das cooperativas e associações é um exemplo da nova forma de configuração pós-Decreto nº 9.759/2019. Com a atuação individualizada tem-se um aumento considerável da quantidade de atores, em torno de 60% em relação ao modelo anterior, mas com baixo grau de representação.

Com o mapeamento da rede antes e após o Decreto nº 9.759/2019, percebe-se uma reorganização política, com maior centralização das decisões do PNAE e, conseqüentemente, menor participação social. O impacto dessas decisões que envolvem o agricultor familiar, reflete diretamente nas camadas menos favorecidas da sociedade. A decisão de investir menos na compra de alimentos da agricultura familiar, ou de reduzir o preço de referência para a compra, não considera todo o impacto da cadeia de comercialização e, baseado apenas em critérios de reduzir custos, desconsidera questões sociais importantes.

Segundo o entrevistado da Unicafe, essa redução é equivocada, pois “o custo logístico é muito pequeno, já que a mão de obra de produção e a distribuição são rápidas, além de ser um alimento saudável e contribuir para a geração de renda.” De acordo com o representante dos agricultores, não é somente uma questão de economia de recurso, mas existe um risco inerente ao processo também, se houver chuva fora de época aparecem os problemas de falta de mercadoria e sazonalidade de preço.

A mudança na rede de atores de um programa como o PNAE mostra como estes atores humanos e não humanos se constituem dentro dessas associações e onde interesses são

mobilizados. Dessa forma, é possível observar o movimento, as concatenações, como esses atores se mobilizam na construção do “social”.

Em 2020, após a realização da análise documental e das entrevistas, a pandemia do Coronavírus (Sars-Cov-2), gerou novas transformações nos espaços de debate. Neste sentido, as análises realizadas por outros pesquisadores e as dificuldades observadas no período, indicam a importância da participação na construção de redes que fortaleçam as políticas públicas. Alguns setores da economia passaram por grandes dificuldades e mudanças, e com a falta de vacinação em massa e retomada comercial, os problemas continuaram. O distanciamento social, a necessidade de medidas sanitárias mais rigorosas, o desemprego, o aumento dos preços de alimentos, a redução das compras institucionais verificadas pela Companhia Nacional de Abastecimento, a redução da renda dos trabalhadores, os problemas logísticos, todos esses fatores são algumas das complicações que impactaram diretamente a vida de milhões de brasileiros, especialmente no meio rural.

Em relação à garantia do direito humano à alimentação escolar, implementado pelo PNAE, houve um risco de descumprimento desse desafio em função da necessidade de suspensão de aulas presenciais e fechamento de escolas. Com a rápida disseminação do coronavírus no Brasil, foi realizada uma alteração na legislação do PNAE com a publicação da Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, que autorizava em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas, em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa às famílias dos estudantes das escolas públicas de educação básica.

De acordo com Schneider *et al.* (2020), além do apoio governamental, verifica-se igualmente a necessidade de fortalecimento das capacidades organizativas, por meio de cooperativas, centrais de associações produtivas e redes de comercialização da agricultura familiar. Sem esse apoio e suporte, os efeitos gerados pela pandemia podem implicar a incapacidade reprodutiva das famílias rurais e, no médio e longo prazos, o desalento e o abandono do meio rural através da migração para as cidades.

Neste sentido, percebe-se que esse modelo de redes com atuação menos coletivizada, impede os processos deliberativos e dificulta a mobilização dos atores para a construção de políticas públicas, sendo intensificado em situações de excepcionalidade que comprometem a atuação do poder público – como a pandemia, o que reforça a necessidade de espaços de discussão que contribuam não apenas para acionar essas capacidades organizativas frente ao Estado, mas também para o compartilhamento de dificuldades e ideias que possam contribuir para a sobrevivência econômica e social dos setores impactados.

Ainda, observa-se uma tendência de deslocamento dos espaços de debate tanto para as redes de movimentos sociais nacionais e como também intervenção para os governos municipais, com a realização de audiências e fóruns populares, como o Fórum Brasileiro de Soberania e

Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN, 2020) como forma de promover enfrentamentos à situação pós-Decreto nº 9.759/2019 e à pandemia. Assim, a rede do PNAE pode ter passado por uma nova reconfiguração, como resultado do Decreto nº 9.759/2019 em confluência com o contexto de pandemia.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As ações públicas só podem ser entendidas efetivamente a partir da análise da rede e do seu contexto social, pois não são neutras, representam interesses e atores mobilizados. Os atores se transformam dentro das práticas, por isso cada vez mais a importância dos espaços deliberativos para se observar a construção da vida social.

O Decreto nº 9.759/2019 pode ser compreendido como um ator que entra na rede do PNAE, induzindo a atuação de outros atores, causando transformações, mudando a configuração da própria rede. As transformações na rede de atores do PNAE a partir do Decreto nº 9759/2019 demonstram a suspensão de grupos deliberativos, de grupos consultivos e de instituições de grande representatividade como o Consea, restringindo o processo decisório do Programa, retendo a possibilidade de discussão sobre o assunto e, portanto, da controvérsia como construtora de espaços democráticos.

Após o Decreto, há uma dificuldade dos atores não governamentais em expor suas necessidades e levar suas demandas. Os trâmites se tornaram mais burocráticos, pois as demandas são individualizadas e o tempo de resposta também é ampliado. Com a extinção dos grupos, o órgão responsável pela política, o FNDE, ganhou mais força e ampliou suas atividades, sendo responsável por responder ou encaminhar a maior parte das demandas. De acordo com representantes da própria instituição, com a orientação anterior na gestão pública, a discussão sobre merenda escolar e agricultura familiar perdeu força e perdeu o acesso a uma parte importante da sociedade civil que tinha participação no Consea, que trazia suas demandas e orientava os gestores para decisões importantes e mais direcionadas para as necessidades desse público.

As políticas e programas públicos dependem de mudanças, muitas vezes incrementais, que atendam às necessidades do público ou à ampliação das demandas sociais, sendo, portanto, objetos contínuos de debate e ações públicas. Com o desmonte de arranjos institucionais que contribuíam para uma governança democrática, esses espaços foram prejudicados.

Um desenvolvimento mais inclusivo e democrático inclui atuar sobre setores de grande relevância para o contexto no qual o país está inserido. Pensar em políticas públicas para setores como agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional é pensar na necessidade de atuação conjunta entre Estado e sociedade para o desenvolvimento rural e redução da pobreza no campo, bem como o incentivo à educação e à alimentação de qualidade.

Esse estudo traz uma contribuição à análise de trajetória e impactos do desmonte dos espaços de debate e de participação social, o que inviabiliza a ação pública. Uma oportunidade de

aprender e repensar a importância das instâncias participativas e democráticas na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. A limitação ou dissolução das redes e de seus fóruns híbridos inviabiliza o exercício democrático pautado na construção de políticas mais afeitas aos problemas e soluções públicas.

Como observado na pandemia do coronavírus (Sars-Cov-2), a depender do contexto vivenciado, esses processos de ação pública tornam-se ainda mais necessários, visto que constituem importantes formas de transformação social e ampliação da capacidade de diálogo com o Estado, especialmente na formulação de políticas públicas mais inclusivas e democráticas, fundamentais em um contexto de grande fragilidade em camadas menos favorecidas. No pós-pandemia, a rede do PNAE continuou desarticulada, com dificuldades de discussão em espaços abertos.

Com a mudança de governo em 2023, a revogação do Decreto 9.759/2023 e a retomada do Consea, o projeto político eleito no poder executivo federal aponta para uma renovada atenção das dinâmicas participativas e transversais. Entretanto, novos desafios insurgem dados os impactos da interrupção de processos robustos de governança durante quatro anos e, mais uma vez, o PNAE merecerá a atenção de pesquisas quanto ao processo de reconfiguração de suas redes de atores.

Destaca-se a necessidade de se pensar nas ações públicas como possibilidades de engajamentos coletivos capazes, inclusive, de questionar o próprio modelo de desenvolvimento que está sendo seguido e é condicionante na priorização de investimentos e outros modos de ação do Estado.

## REFERÊNCIAS

ALTAFIN, I. Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar. **ENFOC**, 2007. Disponível em: <<http://www.enfoc.org.br/system/arquivos/documentos/70/f1282reflexoes-sobre-o-conceito-de-agricultura-familiar---iara-altafin---2007.pdf>>. Acesso em: 14 maio. 2021.

BEZERRA, C.D.P.; ALMEIDA, D.R.D.; LAVALLE, A.G.; DOWBOR, M. Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no Governo Bolsonaro, 2024. **Dados**, v. 67, n. 4, ano 2024, p.1-49. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/sP75X9zY3PFxKVH9LYV7b9B/>>. Acesso em 13 de março de 2024.

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. 2019. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. Lei n.11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 set. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm)>. Acesso em: 14 maio. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015** - Brasília, DF: CAISAN, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas** - Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2012.

CALLON, M.; LASCOUMES, P.; BARTHE, Y. **Acting in an uncertain world**. An essay on technical democracy. MIT ed., Cambridge, 2009.

CALLON, M.; RIP, A. Humanos, no humanos: moral de uma coexistência. In: THEYS, Jacques; KALAORA, Bernard (org). **La tierra ultrajada: los expertos son formales**. Fondo de Cultura Economica. Ciudad de Mexico, 1996, p. 111-123.

CRUZ, F. N. B. **Conselhos Nacionais de Políticas Públicas e Transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático**. 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24308/3/2017\\_FernandaNatashaBravoCruz.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24308/3/2017_FernandaNatashaBravoCruz.pdf)>. Acesso: 07 maio. 2021.

CRUZ, F. N. B. **Desenvolvimento democrático em tempos incertos: os desafios e os instrumentos da ação pública transversal e participativa**. Editora Universidade de Brasília. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/63/242/939>>. Acesso: 07 maio. 2021.

CRUZ, F. N. B.; DAROIT, D. Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa. **GIGAPP Estudos Working Papers**, 2017, n. 67, p. 231-254. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/319435302\\_Das\\_vias\\_para\\_o\\_desenvolvimento\\_democratico\\_regimentos\\_internos\\_de\\_conselhos\\_de\\_politicas\\_publicas\\_como\\_instrumentos\\_de\\_acao\\_publica\\_transversal\\_e\\_participativa](https://www.researchgate.net/publication/319435302_Das_vias_para_o_desenvolvimento_democratico_regimentos_internos_de_conselhos_de_politicas_publicas_como_instrumentos_de_acao_publica_transversal_e_participativa)>. Acesso em: 07 maio. 2021.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. Mouvements sociaux et participation institutionnelle: répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne. **Revue Internationale de Politique Comparée**, v. 17, n. 2, p. 167-185, 2010.

DAROIT, D. **A controvérsia da soja transgênica no Rio Grande do Sul no período de 1998 a 2003**. Rio Grande do Sul, 2007. Tese (Doutorado em Administração). Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/17084/000710231.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 07 maio. 2021

DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (orgs.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. (2020). **Audiência popular amplia denúncia sobre ausência de alimentos saudáveis na Alimentação Escolar**. 2020. Disponível em: <<https://fbssan.org.br/2020/11/audiencia-popular-amplia-denuncia-sobre-ausencia-de-alimentos-saudaveis-na-alimentacao-escolar/>> Acesso em: 07 maio. 2021

FENWICK, Tara; EDWARDS, Richard. Introduction: reclaiming and renewing actor network theory for educational research. **Educational Philosophy and Theory**, n. 43(S1), p. 1-14, 2011.

GAUDIN, J. P.; PEREIRA, M. de L. D. As políticas públicas locais e os processos de “hibridação” no Brasil e na França. **Papers** [...]. In: 29º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/ MG, 2005. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt01-17/3630-gaudin-pereira-as-politicas/file>>. Acesso em: 14 mai. 2021.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **RESR - Rev. Econ. Sociol. Rural**, Piracicaba-SP, 2015, v. 52, supl.1, p.S125-S146. Disponível em: <<http://www.scielo.br/j/resr/a/rVgHTgTzPC9WDSndRqMPtmf/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 02 maio. 2021.

LASCOUMES, P. ; LE GALES, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Editora da Ufal, 2012.

LATOURET, B. **Cogitamus: seis cartas sobre humanidades científicas**. São Paulo: Editora 34, Edição 1ª, 2016.

LATOURET, B. **Reagregando o social: uma introdução à teoria do Ator-Rede**. Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012.

OLIVEIRA, Breyner R.; DAROIT, DORIANA. Public policy networks and the implementation of the Bolsa-Família Program: an analysis based on the monitoring of school attendance. **Education Policy Analysis Archives**, v. 28, n. 120, 2020.

ONU – Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral da ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (217 [III] A). Paris, 1948.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A.; LEONARDI, A.; MARINHO, de M. Os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o agronegócio e a alimentação. Impactos da Pandemia. **Estudos Avançados**, v. 34, n. 100, set.-dez. 2020. Disponível em: <<http://www.scielo.br/j/ea/a/kQdC7V3Fxm8WXzvmY5rR3SP/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 14 maio. 2021.

VENTURINI, T. Building on faults: how to represent controversies with digital methods. Public Understanding of Science, **SAGE Publications**, 2010b, v. 21, n. 7, p. 798-812, 2010b. Disponível em: <[http://www.tommasoventurini.it/wp/wp-content/uploads/2011/08/TV\\_BuildingOnFaults\\_FullText.pdf](http://www.tommasoventurini.it/wp/wp-content/uploads/2011/08/TV_BuildingOnFaults_FullText.pdf)>. Acesso em: 01 maio. 2021.

VENTURINI, T. Diving in Magma. Public understanding of science, **SAGE Publications**, v. 19, n. 3, p. 258-273, 2010a. Disponível em: <<http://www.tommasoventurini.it/wp/wp-content/uploads/2011/08/DivingInMagma.pdf>>. Acesso em: 01 maio. 2021.

**Priscila de Oliveira Rodrigues**

 <https://orcid.org/0000-0002-5922-3693>

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional e Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UNB). Especialização em Formação Docente em Administração pela Universidade Católica de Brasília (PROFORM/UCB).  
priscilarodrigues.adm@gmail.com

**Doriana Daroit**

 <https://orcid.org/0000-0001-9828-7764>

Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) com estágio doutoral em Organisation industrielle et système de production na Université Pierre Mendès, France. Mestre em Administração pela UFRGS. Professora-adjunta na Universidade de Brasília (UnB).  
doriana.daroit@gmail.com

**Fernanda Natasha Bravo Cruz**

 <https://orcid.org/0000-0002-0614-203X>

Doutora em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília (UnB). Mestra em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora-adjunta de Políticas Públicas da UnB.  
fernandanatasha@gmail.com



# A implementação do sistema de participação social no Ministério da Cultura: desafios e oportunidades

Osiris Vargas Pellanda

Juliana Bezerra de Souza

Escola Nacional de Administração Pública (Enap),  
Brasília – DF, Brasil

O presente trabalho tem por objetivo analisar os desafios e as oportunidades para a implementação do Sistema de Participação Social instituído pelo Decreto nº 11.407/2023 no âmbito do Ministério da Cultura (MinC). Trata-se de um estudo exploratório, com análise documental e uma entrevista, resultando na apresentação de um diagnóstico dos repertórios de interação entre sociedade e Estado disponíveis no Ministério, investigando como o desenho institucional do órgão dialoga com esse recém-instituído Sistema de Participação Social da administração pública federal direta, e o quanto proporciona uma governança democrática e com capacidades adequadas para o atendimento de suas finalidades institucionais. O estudo aponta que o Sistema de Participação Social tem potencial de inovação institucional pela capacidade de mobilizar a participação da sociedade e estruturar as capacidades técnicas e administrativas dos repertórios de participação existentes.

**Palavras-chave:** governança democrática; capacidades estatais; participação social; Ministério da Cultura.



## **La implementación del sistema de participación social en el Ministerio de Cultura: desafíos y oportunidades**

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los desafíos y oportunidades para la implementación del Sistema de Participación Social establecido por el Decreto nº 11.407/2023 en el ámbito del Ministerio de Cultura (MinC). Se trata de un estudio exploratorio basado en análisis documental y entrevista, que presenta un diagnóstico de los repertorios de interacción sociedad-Estado disponibles en el Ministerio, indagando cómo el diseño institucional del organismo dialoga con este recién constituido Sistema de Participación Social de la administración pública federal directa, y en qué medida aporta gobernanza democrática con capacidades adecuadas para cumplir sus propósitos institucionales. Señala que el Sistema de Participación Social tiene potencial innovador debido a su capacidad para movilizar la participación de la sociedad y estructurar los repertorios de participación existentes.

**Palabras clave:** gobernanza democrática; capacidades estatales; participación social; Ministerio de Cultura (MinC) de Brasil.

## **Implementing the social participation system in the Ministry of Culture: challenges and opportunities**

The present work aims to analyze the challenges and opportunities in implementing the Social Participation System enforced by Executive Order no. 11,407/2023 within the scope of the Ministry of Culture (MinC). This is an exploratory study based on documental analysis and an interview, resulting on a diagnosis of the repertoires of interaction between society and the state available at the Ministry is presented, in order to inquire how the institutional design of this bureau relates to this Social Participation System recently established in federal executive branch agencies, and how much it affords democratic governance with adequate capabilities to meet its institutional purposes. It points out that the Social Participation System has innovative potential due to its ability to mobilize society's participation and to structure existing participation repertoires.

**Keywords:** democratic governance; state capabilities; social participation; Ministry of Culture (MinC) of Brazil.

## **1. INTRODUÇÃO**

No presente estudo, apresentamos um pouco do contexto histórico da criação do Ministério da Cultura (MinC) e das instituições que o antecederam para explicar como a sua estrutura organizacional chegou ao seu atual desenho institucional, e que características permitem identificar os repertórios de interação entre sociedade e Estado desta organização. O objetivo deste percurso descritivo é oferecer elementos que permitam analisar a aderência dos arranjos institucionais do ministério aos princípios de governança democrática e às diretrizes do Sistema de Participação Social recentemente instituído no âmbito da administração direta da União, por meio do Decreto nº 11.407/2023. Com base nestes parâmetros, pretende-se traçar um diagnóstico das capacidades institucionais do Ministério da Cultura (MinC), no contexto da recriação do ministério e das funções estatais dele esperadas.

Ao longo do texto são apresentadas cinco categorias de análise. A compreensão dessas categorias analíticas influencia em uma análise de implementação de ações ou iniciativas de participação social. A primeira categoria são as “interfaces socioestatais”, que podem ser compreendidas como mecanismos (formais e informais) de intercâmbio e conflito em que sujeitos sociais (individuais ou coletivos) e sujeitos estatais se relacionam de forma intencional

(Lüchmann, 2020). A segunda são as “capacidades estatais”, conceito que possui diversas interpretações. Porém, no contexto deste artigo, são como recursos institucionais, políticos, administrativos e técnicos que dão base para uma ação do Estado, diante da complexidade da própria organização estatal e de suas relações com a sociedade (Souza, 2017).

A terceira categoria analítica traz o conceito das “coalizões de defesa”, ou *advocacy coalitions*, que são grupos de atores que compartilham as mesmas crenças sobre determinada área de política pública e coordenam suas ações no sentido de influenciar e mobilizar políticas públicas em torno desta orientação (Weible; Nohrstedt, 2013). Uma quarta categoria de análise são os “desenhos ou arranjos institucionais”, que podem ser definidos como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (Gomide; Pires, 2014). Por fim, a quinta categoria é a “governança democrática” que, segundo Ron (2012), refere-se a práticas institucionais de envolvimento da sociedade na gestão pública.

A governança democrática pressupõe o reconhecimento que decisões e ações políticas são produtos da complexa interação entre sujeitos de dentro e fora do governo, ou seja, a percepção de interfaces socioestatais em que o estado e a sociedade estão interseccionados e trocam recursos, informações e pessoas. Para isso, a instituição deve promover desenhos ou arranjos institucionais que possibilitem que essas interações ocorram, que sejam propícios à participação social. Soma-se a estes arranjos, as capacidades necessárias à implementação ou condução de ações de participação social. Nesse ambiente propício à participação social, as coalizões de defesa conseguem influenciar e mobilizar os atores em prol de suas pautas.

Abordar todos esses conceitos e suas relações nos leva a uma análise dos desafios e potenciais para a implementação do Sistema de Participação Social, o que exige conhecer os objetivos de tal sistema e o contexto histórico e social em que está inserido.

Para tanto, não se pôde prescindir de uma pesquisa documental suficientemente abrangente das estruturas organizacionais do Ministério da Cultura, para que se tivesse a dimensão adequada do quanto seu desenho institucional determina seu modo de funcionamento e interação com os usuários das políticas públicas de cultura e demais atores da sociedade. Por outro lado, entendeu-se também necessária uma pesquisa empírica para compreensão dos elementos de governança estabelecidos a partir da instituição do Sistema de Participação Social do Decreto nº 11.407/2023, o que se concretizou por meio de entrevista com a titular da Assessoria de Participação Social e Diversidade do ministério, órgão de assistência direta à Ministra de Estado da Cultura, com foco na identificação das diretrizes de atuação desta nova assessoria enquanto órgão setorial do sistema e seu papel na governança do ministério.

Com base nas informações obtidas em tais fontes de pesquisa, foi possível identificar os riscos e oportunidades do modelo adotado pelo Decreto nº 11.407/2023, bem como os desafios e possibilidades de aperfeiçoamento dos instrumentos de participação social existentes no ministério.

## 2. HISTÓRICO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MINISTÉRIO DA CULTURA

O Ministério da Cultura foi criado pelo Decreto nº 91.144, de 15 de março de 1985, a partir do desmembramento da Secretaria de Cultura do Ministério da Educação e Cultura – MEC. Sua criação já remonta a um processo de amplos debates no Fórum Nacional de Secretários de Cultura, representando um marco da redemocratização do país pela remobilização da sociedade civil na transição pós-autoritária da década de 1980 (Ferron; Arruda, 2018). Suas estruturas de participação social eram, todavia, ainda incipientes. Seu principal colegiado com papel na formulação de políticas públicas era o Conselho Federal de Cultura (CFC) que havia sido criado em 1966, em pleno regime de exceção, inspirado no Conselho Federal de Educação, de caráter consultivo e normativo. Era composto por intelectuais de perfil conservador provenientes principalmente da Academia Brasileira de Letras e do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, com atuação mais intensa em sua primeira década de existência (Costa, 2011, p. 44). Seu principal legado foi a atuação para a institucionalização de planos nacionais de cultura e o incentivo à criação de conselhos estaduais e municipais de cultura (Costa, 2011, p. 40), embora mais voltados para uma difusão controlada das artes enquanto objeto de consumo, sem articulação com a sociedade civil e sem desenvolvimento livre da dimensão simbólica da cultura.

Quando sobreveio o Ministério da Cultura, o CFC já não tinha mais o mesmo protagonismo de quando foi criado, devido ao cenário político de reabertura democrática que se esboçava, mas seu legado foi ressignificado por aqueles que participaram da controversa criação do ministério. Substituído em 1990 pelo Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) após a elevação da política cultural ao *status* constitucional em 1988, não houve muito tempo para se pensar um plano nacional e um sistema de cultura como pensado pela Constituinte, já que naquele mesmo ano o ministério seria extinto pelo Governo Collor. O projeto de participação social nas políticas de cultura do país, no entanto, permaneceu como um ideal normativo ao longo dos anos que se seguiram. A Lei Rouanet, em 1991, estimulava a criação de conselhos de cultura locais com participação comunitária, em seu art. 31, e traçou as bases para uma governança compartilhada dos mecanismos de fomento à cultura, especialmente por meio de incentivos fiscais, em que o Estado atua como indutor e gestor da política cultural, permitindo a livre circulação de investimentos e projetos e a criação de uma economia entre investidores e agentes culturais (Brasil, 1991). As posteriores estruturas regimentais do Ministério da Cultura após sua recriação, em 1992, passaram a refletir esta política, mas sem avançar em arranjos institucionais de participação.

Somente no Governo Lula, em 2005, durante a gestão do Ministro Gilberto Gil, é que o desenho institucional do CNPC passou efetivamente a contar com uma estrutura mais sólida de participação da sociedade civil, com atuação deliberativa, consultiva e fiscalizadora de recursos da cultura. Com flutuações no número de membros ao longo dos anos, o conselho chega a 2023

com uma composição paritária de membros do poder público e da sociedade civil, totalizando 36 conselheiros, além de uma estrutura de câmaras temáticas e uma conferência nacional quadrienal organizada a partir de conferências estaduais e municipais (Brasil, 2019).

A 1ª Conferência Nacional de Cultura (CNC) foi realizada ainda em 2005, dando prioridade aos debates sobre a criação de um sistema nacional de cultura. Naquele ano, a Emenda Constitucional nº 48 atribui *status* constitucional ao Plano Nacional de Cultura (PNC) e estabelece a necessidade de sua criação em lei ordinária de duração plurianual. O atual PNC, de duração decenal, viria a ser sancionado na Lei nº 12.343/2010 e posteriormente prorrogado, estando com vigência atualmente prevista até 2024. Entre os seus diversos eixos de ação, inúmeras diretrizes e estratégias de participação e controle social encontram-se nele estabelecidas, como o fortalecimento do CPNC e das conferências nacionais de cultura, inclusive no processo revisional do plano, entre outras medidas de compartilhamento de responsabilidades entre Estado e sociedade civil, inclusive em âmbitos locais e com olhar para a diversidade cultural brasileira (Brasil, 2010).

Os debates que resultariam no PNC em 2010 aprofundaram-se na 2ª CNC em 2009, que enfatizou a gestão e a institucionalidade da cultura entre seus principais eixos de ação, com foco na criação de um Sistema Nacional de Cultura articulado com subsistemas locais e setoriais e nova ênfase na participação social nesses sistemas. Entre os frutos da 2ª CNC, está a Emenda Constitucional nº 71/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Cultura (SNC) por meio do art. 216-A da Constituição Federal. Nesta emenda, cristaliza-se grande parte do repertório de interação entre Estado e sociedade hoje à disposição dos gestores de cultura nas diferentes esferas da Federação. Os conselhos de política cultural, conferências de cultura, comissões intergestores, planos de cultura participativos, sistemas de informações e indicadores culturais, programas de formação, em boa parte somente mantiveram sua continuidade ao longo dos últimos anos – ao menos no plano normativo – porque adquiriram esse *status* constitucional. Embora uma 3ª CNC ainda tenha sido realizada em 2013, com ampla participação social que chegou a mobilizar 450 mil pessoas desde as primeiras etapas de conferências municipais (Brasil, 2013, p. 8), a década seguinte não contou com nenhuma outra conferência nacional, o que prejudicou toda a capacidade institucional do Ministério da Cultura de articulação com a sociedade civil.

### **3. O ATUAL REPERTÓRIO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO MINISTÉRIO**

Como visto, a governança do Ministério da Cultura é historicamente marcada por acentuado ativismo institucional e forte interação socioestatal, dentro de uma perspectiva relacional do Estado (Abers, 2021, p. 33), que encontra nos espaços de participação social todo um repertório de interação que articula participação institucionalizada com a ocupação da burocracia estatal. A própria pressão popular por articulação de conselhos locais e federal em um

sistema no período da redemocratização, resultando na evolução do CNPC para um conselho mais qualificado do ponto de vista da participação social, deriva dessa relação socioestatal entre política institucional e não institucional. Embora seja possível delimitar os contornos que separam Estado e sociedade, não se pode, por outro lado, separar a atuação política de cada agente, a qual é permanentemente permeada por estas mútuas interações. Tais interações não necessariamente consistem em interferências nocivas ao funcionamento do estado, funcionando frequentemente como fator de inovação de processos institucionais, contestação de hierarquias e até mesmo preservação da integridade em contextos de burocracia estatal excessivamente fechada e refratária (Abers, 2021, p. 17-19).

De modo especial, após a ascensão do Partido dos Trabalhadores no governo federal, a ocupação das instâncias de participação da sociedade civil por atores oriundos dos movimentos sociais resultou em forte imbricação de projetos políticos destes movimentos com o ativismo institucional dos atores de governo, de modo a impulsionar mudanças em políticas públicas a partir de uma agenda política comum (Cayres, 2017, p. 83).

A partir dessas interações socioestatais, foi possível, por exemplo, uma gestão como a de Gilberto Gil, preocupada com uma reflexão sobre o conceito antropológico de cultura, em suas dimensões simbólica (potência social criativa), cidadã (formadora de direitos) e econômica, indutora de desenvolvimento (Reis, 2020, p. 203). A presença de um ator com uma trajetória de engajamento político na defesa da cultura nacional e de acentuado ativismo institucional na posição de Ministro da Cultura aparece, assim, como elemento que desencadeou uma radical reorientação do eixo de ação do ministério, ao ponto de dotar o CNPC de estruturas de interação socioestatal como a Conferência Nacional de Cultura, e integrá-la em um Sistema Nacional de Cultura de estatura constitucional.

Atualmente, a estrutura regimental do Ministério da Cultura conta com sólido repertório de interações socioestatais institucionalizadas, além do CNPC. Apesar das variadas interfaces, os principais espaços consistem em seus outros órgãos colegiados. Um deles é o Conselho Superior de Cinema, formulador de políticas setoriais específicas para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional, com composição paritária entre membros da administração pública federal e da sociedade civil. Outro é a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) instância responsável pela governança do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), especialmente no que se refere ao mecanismo de incentivos fiscais a projetos culturais previsto na Lei nº 8.313/1991, conhecida como Lei Rouanet.

Particularmente no que se refere à CNIC, devido ao grande protagonismo exercido na aprovação de projetos culturais no âmbito do ministério e seu relativo potencial dirigista sobre a produção cultural do país, a comissão passou por substancial limitação de suas dinâmicas de funcionamento e de suas competências consultivas e deliberativas durante o governo Bolsonaro, apesar de sua composição prevista em lei não poder ser modificada por decreto (Ministério

da Cultura, 2023). Sem governança alguma sobre o Pronac e sem participação mandatória nos fluxos de aprovação de projetos culturais, ainda que apenas em caráter consultivo, a comissão reduziu-se nesse período ao papel cartorial de subsidiar as decisões do ministério em recursos apresentados contra decisões de reprovações de prestação de contas de projetos culturais financiados via Lei Rouanet. Recentemente, com o Decreto nº 11.453/2023, a comissão retoma seu desenho institucional original e ainda incrementa suas capacidades inclusivas a partir da exigência de critérios de diversidade na representatividade perante seu público-alvo, confirmando uma tendência descrita por Lüchmann (2020, p. 15) de maior avanço dos mecanismos de inclusão política pelo registro da representação e nas instituições participativas, diante de um cenário de desafio à inovação institucional colocado pelo giro conservador no quadro político do país.

Esse processo de reestruturação revela certa qualidade das capacidades estatais adquiridas por tais colegiados ao longo de seu processo de formação e consolidação de suas interfaces socioestatais. No entanto, embora as interfaces em si estejam operando regularmente e retomando suas institucionalidades perdidas, ainda se verifica uma dificuldade na forma como são utilizadas, o que não parece ser efeito apenas do período de redução entre 2019 e 2022, mas anterior a este, relacionando-se com a proliferação de interfaces desarticuladas e desconectadas das estratégias políticas governamentais (Lüchmann, 2020, p. 17). Possivelmente a maior demonstração desta desarticulação esteja na imensa quantidade de metas do Plano Nacional de Cultura que, em mais de dez anos de vigência, permanecem longe de ser atingidas (Ministério da Cultura, 2022).

Em boa medida, atribuímos essa desarticulação a diferentes níveis e vetores de ativismo institucional nas interfaces socioestatais disponíveis, o que, em última instância, resulta em discrepâncias na forma como os recursos institucionais, políticos, administrativos e técnicos são utilizados na promoção de participação social e no processamento das interações socioestatais derivadas de cada interface participativa. A guinada na condução das políticas culturais entre 2019-2022 coloca em evidência as contradições entre ativistas institucionais e movimentos sociais no último governo, mas não explica isoladamente esta desarticulação. Em diversos momentos da história recente da CNIC, por exemplo, diferentes ênfases foram dadas pelos titulares da secretaria responsável pela sua coordenação no tratamento e desenvolvimento das dinâmicas do colegiado em elaborar súmulas para uniformizar a atuação do ministério nos projetos culturais apresentados para incentivo fiscal, o que interfere em sua influência efetiva na condução da política de fomento. Outro exemplo é a interação entre o CNPC e o Ministério da Cultura. Por muitos anos, a extinta Secretaria de Articulação Institucional convergiu seus recursos técnicos e administrativos nos arranjos institucionais de participação social, especialmente para consolidação institucional das conferências nacionais de cultura, não se encarregando de qualificar os processos de interações socioestatais com as diversas instâncias colegiadas do

conselho, resultando em certa perda de capacidades ativistas. Um dos possíveis resultados desta desarticulação pode ser o fato de chegarmos a 2024 sem uma lei específica de regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, apesar de sua previsão constitucional.

Nesse contexto, não se pode ignorar a necessidade de desenvolvimento de recursos organizacionais próprios para o funcionamento de uma gestão pública participativa, a fim de assegurar uma governança efetivamente democrática. Conforme assinalado por Nassuno, “iniciativas do setor público que contam com a participação da população exigem do setor público a reorientação de suas estruturas e sistemas, bem como uma postura diferenciada de seus servidores” (*apud* Souza, 2017, p. 109). Para tanto, é necessário compreender as “capacidades estatais como condições para a ação do Estado e não apenas como atributos de uma estrutura organizacional com corpo de funcionários capacitados e coerência normativa”, isto é, condições internas de ação relacionadas aos recursos disponíveis e ao modo de organização e funcionamento da burocracia, para além da qualidade dos próprios arranjos burocráticos que permitem as interações (Souza, 2017, p. 111).

Para que o repertório de interfaces socioestatais funcione adequadamente e entregue resultados, é necessário que ele mobilize recursos em suas dimensões institucional, política, administrativa e técnica, proporcionando: (i) conjuntos bem encadeados de regras de funcionamento; (ii) conexão dos processos participativos ao ciclo da gestão pública; (iii) capacidade para realização de procedimentos necessários ao funcionamento dos processos participativos e (iv) competências mediadoras e metodologias conversacionais compatíveis com a interação socioestatal pretendida (Souza, 2017, p. 114). Uma mobilização eficiente destes recursos organizacionais permite que as interações socioestatais promovam não apenas autonomia estatal para definir sua agenda e estabelecer prioridades, como também poder para realizar essa agenda (Souza, 2017, p. 110).

Caminhando nessa direção, a nova estrutura organizacional do Ministério da Cultura parece possuir foco na qualificação relacional das interações socioestatais, tanto que uma de suas novas secretarias é a Secretaria dos Comitês de Cultura, responsável por implementar comitês de cultura nos Estados que, em parceria com as populações locais, articulem diretrizes para transferências de recursos e ações descentralizadas de fomento à cultura, além de promover a articulação federativa do Sistema Nacional de Cultura, coordenando a implementação, monitoramento e a avaliação periódica de suas interfaces socioestatais: o Conselho, a Conferência e as comissões intergestores. Atribuições que vão além daquelas da Secretaria de Articulação Institucional existente até 2018, nitidamente vocacionada apenas nos arranjos institucionais do sistema; e muito diferenciadas das estruturas posteriormente improvisadas no Ministério da Cidadania e no Ministério do Turismo entre 2019 e 2022.

Outro colegiado que pode vir a ter impacto nas iniciativas de qualificação das interações socioestatais é a Comissão do Fundo Nacional de Cultura (CFNC). Apesar de não contar

com participação da sociedade civil, mas apenas dos titulares das secretarias e das entidades vinculadas do ministério, tal comissão pode receber atenção especial de coalizões de defesa da cultura, na medida em que se trata de órgão coordenador dos repasses financeiros do Fundo Nacional de Cultura (FNC), e os instrumentos jurídicos utilizados para realização de tais repasses foram fortemente impactados pelo novo Decreto de Fomento à Cultura, o Decreto nº 11.453/2023. Tal decreto unificou em um único ato normativo toda a regulamentação dos sistemas de financiamento da cultura, constituindo-se em uma política estruturante do Sistema Nacional de Cultura previsto no art. 216-A da Constituição Federal e permitindo o tratamento sistematizado dos mecanismos orçamentários e das modalidades de fomento comuns às políticas e programas existentes.

Com tal movimento, a nova norma “organiza a conversa sobre leis de fomento à cultura, com o cuidado de enxergar a perspectiva das pessoas e organizações usuárias de tais mecanismos – e isso inclui tanto os destinatários quanto os operadores e intermediadores das políticas públicas” (Gaetani; Almeida, 2023). As inovações trazidas com esse novo decreto encontram nítido paralelo com o marco regulatório das parcerias com organizações da sociedade civil (MROSC) instituído pela Lei nº 13.019/2014 e a Política Nacional de Cultura Viva instituída pela Lei nº 13.018/2014, que, também resultantes de amplas coalizões de defesa, representaram grande inovação institucional na regulação das relações entre a União e o terceiro setor, com a instituição do termo de fomento, do termo de colaboração e do termo de compromisso cultural, instrumentos firmados com foco nos resultados e elaborados com base em metas e indicadores pactuados de forma colaborativa. Agora, com mais um passo nessa direção e a sistematização dos instrumentos específicos para o setor cultural, o CFNC também caminha para um momento de renovação em suas interações socioestatais.

Com um repertório de participação razoavelmente estruturado e em desenvolvimento, a Assessoria de Participação Social e Diversidade do MinC assume um lugar de inovação institucional. Em um ministério com capacidades institucionais e políticas bem estabelecidas, a assessoria surge com potencial disseminador de práticas mobilizadoras das capacidades técnicas e administrativas destas interfaces socioestatais estabelecidas.

#### **4. A ASSESSORIA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIVERSIDADE DO MINISTÉRIO DA CULTURA**

Consolidando esse processo de ampliação das capacidades estatais por meio de recursos mobilizáveis conforme as necessidades e contextos de interação, podemos afirmar que a criação da Assessoria de Participação Social e Diversidade do Ministério da Cultura constitui o elemento de uma política estruturante de um arcabouço institucional que pretende – a partir da participação social como categoria prática da ação política e categoria teórica do conceito de

democracia – ser capaz não apenas de orientar a política pública mas também medir os efeitos úteis dos mecanismos de participação nos resultados desta política pública (Lavalle, 2011, p. 37).

Esta política culmina com o Decreto nº 11.407/2023, que instituiu o Sistema de Participação Social, abrangendo Assessorias de Participação Social e Diversidade em todos os ministérios, como órgãos setoriais, e tendo como órgão central a Secretaria-Geral da Presidência da República. Sua finalidade é dotar o aparato estatal com instâncias de interlocução permanente do Governo Federal com os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil, tanto na construção como na avaliação de políticas públicas, conforme previsto no texto do decreto (Brasil, 2023b). A criação do sistema não é medida inédita, mas marca a retomada de um processo iniciado com a criação da Política Nacional de Participação Social no governo Dilma Rousseff, por meio do Decreto nº 8.243/2014, e bruscamente interrompido com a suspensão de sua vigência pelo congresso nacional, por decreto legislativo, até sua revogação definitiva em 2019.

A partir de entrevista realizada, em 29 de março de 2023, com a recém-nomeada Assessora de Participação Social e Diversidade do Ministério da Cultura, foi possível identificar diretrizes de atuação que indicam o papel destas novas assessorias enquanto órgãos setoriais do sistema: (i) a pauta da participação social não é uma pauta própria da Secretaria-Geral, mas sim uma pauta transversal de governo; (ii) todo o processo está sendo construído em conjunto entre a Secretaria-Geral e as assessorias dos diversos ministérios; (iii) as assessorias de participação social dos ministérios serão a porta de entrada da sociedade civil para discutir as demandas e promover a interlocução ministerial sobre elas. Segundo a assessora, essas diretrizes haviam sido sinalizadas em evento de integração e formação de assessores de Participação Social e Diversidade do Governo Federal, ocorrido dias antes da entrevista.

Embora o vetor normativo do sistema seja a interlocução sistêmica e a integração de políticas públicas por meio da participação social, o que se percebeu da entrevista com a assessora do Ministério da Cultura é que o trabalho das assessorias é, em geral, ainda incipiente, e naquele momento de início de mandato presidencial estava concentrado na terceira diretriz citada, atuando de forma mais reativa às demandas individualizadas que surgem das interações com sociedade e outros agentes estatais.

Até aquele momento, já se haviam produzido resultados positivos destas interações em alguns normativos internos do ministério que tratam da composição da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) e da aprovação de projetos para os benefícios da Lei Rouanet. A assessoria também teve incidência sobre o decreto regulamentador da Lei Paulo Gustavo (Lei Complementar nº 195/2022), que contém disposições enfatizando ações afirmativas em editais promovidos com recursos da referida lei (Brasil, 2023d). Entre ações de caráter continuado, pode-se mencionar o Comitê de Gênero, Raça e Diversidade, instituído no âmbito do Ministério da Cultura e entidades supervisionadas pela Portaria MinC nº 7/2023, e que é coordenado pela Assessora de Participação Social e Diversidade, com o objetivo de subsidiar a elaboração de

políticas públicas de cultura transversalizadas pela diversidade, promoção da igualdade de gênero, étnica e racial. O comitê tem competência para produzir recomendações para todo o ministério e suas entidades vinculadas.

Com a entrevista, também foi possível identificar desafios para o funcionamento do sistema, como: (i) a complexidade para a integração dos diversos ministérios na gestão da participação social e das políticas de diversidade; (ii) a promoção de ações de educação popular para engajar a população a participar; (iii) a atuação junto aos gestores para que estes aprendam a trabalhar de forma mais horizontal e articulada nos espaços de interação; (iv) a promoção de ações de letramento digital e participação digital, inclusive por meios mais acessíveis à população sem letramento digital.

Além de desafios gerais e estratégicos, também foram mapeados desafios mais operacionais, principalmente relacionados ao estágio inicial da implementação das assessorias nos Ministérios. A estrutura institucional existente para a atuação da assessoria no Ministério da Cultura, por exemplo, é mínima, sendo formada apenas pela própria assessora, sem equipe atuando na área-fim da assessoria. Apenas recentemente foi disponibilizada uma pequena equipe de apoio administrativo. Segundo a assessora, essa é a mesma situação das assessorias em outros ministérios, que já estão demandando a formação de equipes.

No Ministério da Cultura essa situação pode ser percebida como um problema de priorização ou relevância do sistema em si, embasado em um arranjo institucional que dificulta a efetivação de ações transversais, aparentando repetir o padrão de governos anteriores, onde o Sistema Nacional de Cultura (SNC) ainda estava em processo de consolidação e foi possível identificar uma certa proliferação de interfaces desarticuladas e desconectadas das estratégias políticas governamentais (Lüchmann, 2020, p. 17). Em outros ministérios, também pode ser interpretada como uma característica de organizações onde a participação social não é vista como um valor institucional.

É possível enxergar tal processo como uma das consequências do texto enxuto do decreto que instituiu o Sistema de Participação Social, especialmente em comparação com a tentativa anterior no governo Rousseff. Não se trata, contudo, de uma relação de causalidade direta. Analisado pelas lentes do institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008), o fenômeno pode ser visto como um processo intencional para desencadear negociações e diálogos que promovam um rearranjo institucional tendente a otimizar a estrutura de governança para a realização das ações necessárias em cada assessoria setorial do sistema. Entende-se arranjo institucional, aqui, como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (Gomide; Pires, 2014, p. 19). Neste processo, argumentos cognitivos e normativos são produzidos na elaboração de problemas e soluções, agregando valores à ação política e induzindo interações e discursos que legitimam políticas setoriais e transversais, a partir de coalizões que se formem no fluxo político da esfera

pública (Schmidt, 2008, p. 308). Notório que esta intencionalidade torna todo o processo mais longo e complexo, porém talvez mais qualificado, efetivo, participativo e sólido.

Segundo a abordagem do institucionalismo discursivo, as ideias e arranjos puramente argumentativos produzidos em subsistemas como o Sistema de Participação Social operam sobre racionalidades já estruturadas, que podem ou não se organizar em coalizões. Instrumentos de políticas públicas são a manifestação de argumentos em circulação nos fluxos de problemas e soluções que mobilizam a esfera pública da sociedade civil, argumentos que revelam visões e perspectivas sobre a sociedade, sobre os beneficiários da política, ou sobre suas relações entre si. Já as abordagens discursivas são mais complexas e enfatizam os processos interativos de transmissão de argumentos entre atores na esfera pública, bem como a influência causal dos discursos sobre as instituições, seja nos processos de sedimentação ou de inovação institucional (Schmidt, 2008, p. 312). Abordagens por argumentos e discursos rejeitam a possibilidade de construção de um campo de estudos a partir de um único referencial de racionalidade, seja instrumental ou incremental, seja positivista, pragmático ou construtivista, seja prescritivo ou descritivo. Representam um enfoque que admite a “coexistência democrática de múltiplas racionalidades” (Boullosa, 2019, p. 91), rejeitando tanto a neutralidade normativa dos modelos positivistas quanto a tecnocracia das democracias liberais.

Em 2014, a reação conservadora imposta sobre a Política Nacional de Participação Social instituída pelo Decreto nº 8.243/2014, que levou à pronta suspensão do decreto pelo Poder Legislativo, colocou em evidência os antagonismos ontológicos e deontológicos em torno da ideia de participação social na sociedade, presentes tanto em discursos coordenativos das instâncias governamentais quanto em discursos comunicativos no meio político e no público em geral (Schmidt, 2008, p. 310). À época, coalizões de perfil conservador se formaram em torno da ideia de que a democracia brasileira estaria ameaçada por uma política de consolidação da participação social direta em processos decisórios de governo. Pequenas franjas desta coalizão avaliavam a participação social como uma tentativa de implantação de um modelo de governo com participação popular de tipo soviético. Outras simplesmente defendiam que a instituição de um sistema de consulta popular feria a prevalência constitucional da democracia representativa (Martins, 2014).

O momento político agora é outro. A institucionalidade do novo Sistema de Participação Social também é outra: o novo decreto não traz uma política pública já desenhada com arranjos institucionais e interfaces socioestatais que devam ser utilizadas em cada órgão da administração pública. Se, por um lado, há nessa estratégia uma tentativa de contenção das reações conservadoras avessas a modelos de governança democrática de alta densidade, por outro lado, impele as novas assessorias de participação a saber identificar as racionalidades e discursos existentes, as possíveis tensões e coalizões presentes no cenário político de cada ministério, e atue para fomentar processos discursivos que promovam o reconhecimento dos

problemas públicos que demandam soluções presentes em tais coalizões, abrindo as janelas de oportunidades que atendam a essas demandas. Neste cenário, capacidades de mobilização são essenciais para o êxito da política, seja na dimensão política, institucional, administrativa ou técnica (Souza, 2017, 114).

Na ocasião da entrevista, foi também relatado que grande parte da atuação da assessoria é relativa às demandas informais e diretas ao gabinete da ministra, no “varejo” da interação da ministra com a sociedade, diferentemente dos canais institucionais já estabelecidos no ministério (colegiados ou ouvidoria). Há inúmeras demandas por WhatsApp, por exemplo, a partir de contatos iniciais estabelecidos com representantes da sociedade civil. Esta situação aponta para um problema de capacidade administrativa (Souza, 2017) ou de operação: a medição da efetividade dessas interlocuções individuais e pontuais dependerá de quem fará e como será feito o tratamento desses dados e dessas interações.

Por outro lado, essa atuação também revela a dimensão técnica em que as capacidades estatais do Ministério da Cultura precisam ser desenvolvidas, na medida em que traz o desafio de articular, de forma complementar, a atuação da Assessoria de Participação Social e Diversidade com a atuação da Secretaria dos Comitês, do CNPC e da ouvidoria do ministério, órgãos que, dentro de suas competências, também têm o papel de receber *inputs* da sociedade civil, e, no caso específico da secretaria, também de fomentar e sistematizar esta participação localmente, junto a Estados e municípios. De qualquer forma, é importante destacar que se trata de um processo iniciado em 2023. E, conforme relatado pela assessora, até a data da entrevista ela ainda estava mapeando todas as interfaces de participação existentes, não apenas no ministério, mas também nas suas entidades vinculadas. Conhecer as possíveis sobreposições de competências e trabalhar com elas de forma articulada e colaborativa pode resultar em um potencial de desenvolvimento de “capacidades conversacionais” (Souza, 2017, p. 115) ainda não experimentado em gestões anteriores.

Um aspecto positivo observado no perfil da assessora entrevistada é o fato de ter experiência prévia com processos participativos, já que implementou metodologia de plano plurianual participativo na Secretaria de Cultura do Ceará, entre outras experiências relatadas. Essa familiaridade com o tema sinaliza um ponto forte para o Ministério da Cultura, trazendo conhecimento e capacidades técnicas para dentro da burocracia do órgão. Soma-se a isto o perfil comunicativo e extrovertido da assessora, além de sua legitimidade, por meio de nomeação e posicionamento na hierarquia como assessoria direta da Ministra. Tudo isso favorece a interlocução com os diversos setores do Ministério em um contexto de pouca definição de processos de trabalho, fluxos de comunicação, entre outras questões operacionais.

A partir dessas características da Assessora de Participação Social e Diversidade do Ministério da Cultura, percebe-se um traço de ativismo institucional na atuação “em prol de causas contenciosas realizada por atores em instituições” (Abers, 2021, p. 32), podendo “envolver ação coletiva com outros atores governamentais, com atores não governamentais, ou ambos”

(Abers, 2021, p. 32). Ressalta-se, porém, que a ação até o momento é individual e personificada na assessora. O lado positivo é que o MinC pode estar conseguindo mais e melhores avanços neste processo devido ao perfil de sua assessora em comparação com outros ministérios em que a pessoa na mesma posição tem um perfil menos extrovertido. Por outro lado, há certa fragilidade, já que a ação e conquistas são baseadas em um indivíduo (nesse caso a própria assessora), que em um eventual afastamento do cargo, provisório ou definitivo, leva consigo a capacidade do ministério.

Na entrevista com a assessora também foi possível observar que o Sistema de Participação Social, instituído pelo Decreto nº 11.407/2023, está sendo implementado com certa centralidade nos mecanismos de fomento à diversidade, pois nas palavras da entrevistada, “não há diversidade sem participação, e não há participação sem diversidade”. Nota-se que há uma intenção de revisar o que se entende por participação, entendendo-a inicialmente como um mecanismo de defesa da democracia. Nesse sentido, as Assessorias de Participação Social figuram não apenas como mais um mecanismo de participação social em meio à pluralidade já existente, mas como uma unidade estruturadora, coordenadora e articuladora das relações do Estado com a sociedade, o que lhes dá um lugar privilegiado de canalização e mobilização dos movimentos sociais para uma participação mais qualificada e organizada nas interfaces socioestatais já estabelecidas.

## **5. POSSÍVEIS DESDOBRAMENTOS DO PRESENTE ESTUDO**

Ao longo da pesquisa empreendida no presente trabalho, evidenciaram-se alguns pontos em que não foi possível avançar o suficiente e que podem render ensejo a futuras investigações, a depender de como Assessoria de Participação Social e Diversidade do MinC e as demais assessorias do novo Sistema de Participação Social sejam implementadas nos arranjos institucionais de seus ministérios.

Primeiramente, identificou-se a ausência de definição e desenho dos processos de trabalho de modo estruturado dentro do ministério, o que indica a necessidade de aprofundamento no estudo das capacidades institucionais que precisam ser desenvolvidas pelas assessorias de participação social de um modo geral em todo o sistema, até mesmo para permitir uma atuação transversal. No âmbito do MinC, de modo especial, esta estrutura de governança precisa estar de acordo com o arranjo institucional existente, para que capacidades de órgãos colegiados e da Secretaria dos Comitês sejam bem aproveitadas. Embora não se tenha identificado insuficiência no repertório de interações socioestatais do ministério, pode ser necessária maior atenção à interlocução entre as diferentes interfaces identificadas.

Capacidades administrativas ou de operação também precisam estar estruturadas para que a assessoria possa desenvolver a melhor forma de recebimento, tratamento e devolutiva das demandas da sociedade recebidas, inclusive quando tais demandas devam ser tratadas em outras instâncias do ministério. Condições materiais e financeiras para a ação do Estado na

promoção da participação social.

No âmbito do sistema como um todo, o papel da Secretaria Nacional de Participação Social (SNPS) prevista no Decreto nº 11.363/2023 precisa ser melhor mapeado e explorado. Como órgão da Secretaria-Geral da Presidência da República, essa secretaria tem, entre suas competências, a função de “articular as ações e estruturas participativas nos órgãos da administração direta e indireta da União e propor a sistematização da participação social no âmbito governamental”. Porém, pelo Decreto nº 11.407/2023 é a Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência que exerce o papel de órgão central do Sistema de Participação Social. Este aparente conflito de atribuições pode suscitar um estudo mais aprofundado do melhor desenho institucional dentro da pasta central do sistema, uma vez que a SNPS “conversa” com as estruturas de participação dos órgãos da administração direta e indireta, mas não “conversa” justamente com as assessorias de participação e diversidade dos ministérios.

Por fim, um aprofundamento sobre os arranjos institucionais pode proporcionar maior qualidade à atuação estatal, na medida em que permita explorar possibilidades de aperfeiçoamento das capacidades conversacionais do ministério em suas interfaces de participação social. A memória institucional como capacidade administrativa e o relacionamento interinstitucional como capacidade política são condições para que a capacidade estatal não resuma na figura de um indivíduo à frente de uma assessoria e leve à descontinuidade de atuação. Meios para promoção de interação entre as interfaces de participação social, como a Ouvidoria, o Serviço de Informação ao Cidadão e os colegiados do ministério são importantes focos de estudo para aperfeiçoamento da dimensão política, institucional e técnica das capacidades estatais. Estruturas organizacionais que já contam com canais sólidos e reconhecidos podem ser integrados à capacidade das assessorias, sendo utilizados como canais estratégicos para definição clara de processos de participação social, além da construção de bancos de dados estruturados que permitam análises sistemáticas de suma importância para a tomada de decisão sobre políticas públicas.

No Ministério da Cultura, em particular, o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) constitui elemento estruturante do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e a lei exige que seja composto por uma vasta gama de informações destinadas não apenas aos gestores, para acompanhar e avaliar a política, mas também ao cidadão, como serviço público que aperfeiçoa o acesso às fontes de cultura. Na medida em que as múltiplas bases de dados que compõem o SNIIC integrem arranjos de gestão compartilhada entre atores federativos, interfaces socioestatais e os diversos órgãos do ministério, tais arranjos, quando bem organizados e articulados, têm o potencial de dotar o Estado das capacidades necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas (Gomide; Pires, 2014).

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo deste estudo exploratório, podemos perceber que a criação da Assessoria de Participação Social e Diversidade do Ministério da Cultura tem a potência de constituir-se como elemento estruturante de institucionalização de um sistema que pretende ser capaz não apenas de orientar a política pública, mas também de medir os efeitos úteis dos mecanismos de participação nos resultados da política pública (Lavalle, 2011, p. 37).

Por se pretender estruturante, a implantação da Assessoria de Participação Social e Diversidade não pode ser vista isoladamente, mas em conjunto com a criação das demais assessorias pelos demais ministérios do governo. É importante que seja possível planejar atuações coordenadas e conjuntas nas esferas de participação social de todos os ministérios, mas não com o objetivo de simplesmente uniformizar desenhos institucionais de participação social ou padronizar os repertórios de interação com a sociedade civil, ou mesmo os recursos e as capacidades estatais destes órgãos, que certamente possuem suas particularidades. O que se pretende é que as capacidades estatais e os recursos mobilizáveis para ativação destas capacidades possam operar de forma transversalizada na consolidação de uma governança democrática e na construção de categorias robustas de uma democracia participativa, o que exige desenvolver metodologias eficientes de diálogo que incluam múltiplas linguagens e formas de expressão, e respeitem a diversidade cultural da nação, inclusive por meio da educação popular – condição necessária para engajamento político na participação cidadã.

As disputas hegemônicas existentes na condução da política cultural nos últimos anos mostram o papel dos discursos e argumentos na relação entre “agência” e “estrutura”, e o quanto a qualificação do debate público nas interações socioestatais, especialmente pela ampliação da participação social, pode ter influência causal em processos de mudança institucional (Schmidt, 2008, p. 312). A viabilização de discursos e argumentos no agir comunicativo (Habermas) em processos de disputa hegemônica (Gramsci) constitui, em si, importante condição material para tais mudanças sociais e institucionais, sendo um dos desafios da governança democrática. É necessário, portanto, transcender o formalismo do agir comunicativo habermasiano e proporcionar condições materiais para construção de uma esfera pública que de fato mobilize agentes culturais e a sociedade civil em geral. A criação de um Sistema de Participação Social sem um desenho institucional previamente definido – sujeito a interferências transversalizadas de diversas áreas de governo e diversos segmentos da sociedade – indica uma possível introjeção do potencial hegemônico da militância do Partido dos Trabalhadores e dos movimentos sociais de campos políticos próximos a partir do ativismo institucional nas assessorias de participação dos ministérios.

O sucesso das instituições baseadas em participação social pressupõe o reconhecimento de que a capacidade não pode ser vista apenas como atributo estatal, mas como recurso que pode ser mobilizado conforme as necessidades (Souza, 2017). Entender quando e em que

medida as interações com a sociedade civil são necessárias e desejáveis na formulação, aplicação e avaliação das políticas públicas requer não apenas arranjos institucionais preparados para essa participação, mas também engajamento dos atores envolvidos.

Para atingir esse engajamento, devem ser estimuladas ferramentas e metodologias de formação e fortalecimento do ativismo institucional de gestores e de uma cultura participativa na sociedade, sem presumir que o Estado já está organizado para interagir com a sociedade. Afinal, as interações socioestatais são dinâmicas e apresentam constantes desafios de comunicação e legitimidade. No contexto do Ministério da Cultura, isso implica um olhar atento para os desafios identificados a partir da investigação empírica realizada junto à Assessora de Participação Social do ministério.

Em última análise, deve-se atentar para o objetivo de integração com outros órgãos do governo federal por meio do sistema de participação social. Com base nos dados coletados, pode-se afirmar que não se trata apenas de retomada da política anterior de participação social, mas de um movimento de transformação da participação social no governo, como algo que transcende a participação institucional unidirecional e impele à formação de novos arranjos, conforme as necessidades, sempre permeado por critérios de diversidade. Por fim, impele a uma metodologia de abordagem etnográfica na qual a própria academia pode estar imersa no contexto dos arranjos participativos, aproveitando oportunidades de aproximar-se de achados de pesquisa e de colocá-los em um patamar de credibilidade diferenciado, na medida em que apontem os valores que direcionam sua racionalidade e suas aplicações.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca N. Ação criativa, ativismo e lutas no interior do Estado. In: ABERS, R. N. (org.). **Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira** [recurso online]. Brasília: Editora UnB, 2021, pp. 17-51. ISBN: 978-65-5846-159-3. <<https://doi.org/10.7476/9786558461593.0001>>.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem reflexiva para o estudo das políticas públicas. **Publicações da Escola Superior da AGU: Direito e sociedade III**. Ano 11, n. 4, out-dez 2019, p. 89-105. Disponível em: <<https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2639>>. Acesso: 13 ago. 2023.

BRASIL. III Conferência Nacional de Cultura. **Revista do MinC**. 3ª ed. Ministério da Cultura: Brasília, n. 3, dez/2013. Disponível em <<http://cnpcc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Revista-III-CNC.pdf>>.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. 2023. Site na internet. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/marco/semana-de-formacao-de-assessores-de-participacao-social-vai-ate-sexta>>. Acesso em 30 abr. 2023.

CAYRES, Domitila Costa. **Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais**. BIB, São Paulo, 2017, n. 82, pp. 81-104.

COSTA, Lílian Araripe Lustosa da. **A política cultural do Conselho Federal de Cultura 1966-1976**. FGV CPDOC, Rio de Janeiro: 2011. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8980/Dissertação%20L%C3%ADlian%20Lustosa%20-%20vers%C3%A3o%20final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

FERRON, Fabio Maleronka; ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. Cultura e política – a criação do Ministério da Cultura na redemocratização do Brasil. **Tempo social, revista de sociologia da USP**, v. 31, n. 1, 2018. Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/144335/152074>>.

GAETANI, Francisco; ALMEIDA, Guilherme Almeida de. Novo decreto de fomento transforma gestão das políticas culturais. [online]. **Portal Jota**, 2023. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/novo-decreto-de-fomento-transforma-gestao-das-politicas-culturais-29032023>>. Acesso em 30 abr. 2023.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A.A; PIRES, R.R.C (eds) **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014, p. 15-28. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades\\_estatais\\_e\\_democracia\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf)>.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto R. C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 109, p. 13-49. São Paulo : CEDEC, jan. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-013049/109>>. Acesso em 17 set. 2023.

MARTINS, Ives Gandra. **Entrevista: Decreto 8243 é inconstitucional e ameaça a democracia**. Advocacia Gandra Martins, 2014. Disponível em: <<https://gandramartins.adv.br/video/entrevista-decreto-8243-e-inconstitucional-e-ameaca-democracia/>>. Acesso em: 17 set 2023.

MINISTÉRIO DA CULTURA (Brasil). **Plano Nacional de Cultura – Relatório de 2021 de acompanhamento das metas**. Brasília, jun. 2022. Disponível em: <<http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2022/06/RELATÓRIO-DE-MONITORAMENTO-DO-PNC-2021.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2023.

MINISTÉRIO DA CULTURA (Brasil). **Comissão que avalia projetos da Lei Rouanet volta a atuar com protagonismo**. 25 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/comissao-que-avalia-projetos-da-lei-rouanet-volta-a-atuar-com-protagonismo>>. Acesso em: 17 set. 2023.

REIS, Adriana Nonato dos. **Ministério com cultura: gestão Gilberto Gil**. UFRGS: Porto Alegre, 2020. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/217767>>. Acesso em: 17 set. 2023.

RON, Amit. **Modes of democratic governance**. In: LEVI-FAUR, David (org.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. **The Annual Review of Political Science**, v. 11, 2008, p. 303-326.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: atributos do aparato burocrático ou condições temporárias para a ação? In: **Sociedade e Cultura**. Goiânia, v. 20, n. 1, p. 105-126, jan.-jun./2017.

WEIBLE, Christopher; NOHRSTEDT, Daniel. The advocacy coalition framework: coalitions, learning and policy change. In: ARARAL et al. (Eds.). **Routledge Handbook of Public Policy**. Routledge, New York, 2013, p.125-164.

### **Osiris Vargas Pellanda**

 <https://orcid.org/0009-0007-4959-737X>

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Direito Público pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP).

osiris.vargas@gmail.com

### **Juliana Bezerra de Souza**

 <https://orcid.org/0000-0003-3276-5537>

Doutoranda em Políticas Públicas e Mestre em Administração e Governo pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Analista de Gestão em Saúde pela Fundação Osvaldo Cruz (Fiocruz).

julianarj48@gmail.com



Brasília – 2024

