



ENAP

Desafios da reconstrução da participação no Brasil:

análise do PPA Participativo
2024-2027



Priscila Delgado de Carvalho
Priscila Zanandrez

Desafios da reconstrução da participação no Brasil:

análise do PPA Participativo
2024-2027

Priscila Delgado de Carvalho
Priscila Zanandrez

**Fundação Escola Nacional de Administração
Pública**

Presidenta

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila Medeiros

Diretor de Gestão Interna

Lincoln Moreira Jorge Junior

Revisão ortográfica

Adriana Braga

Renata Mourão

Roberto Araújo

Projeto gráfico e editoração eletrônica

Oscar Soler

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

C331d Carvalho, Priscila Delgado de
 Desafios da reconstrução da participação no Brasil: análise do PPA
 Participativo 2024-2027 / Priscila Delgado de Carvalho e Priscila Zanandrez.
 -- Brasília: Enap, 2024.
 49 p. : il.-- (Policy Paper-3; Coleção: Cátedras 2024)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Participação social. 2. Participação popular. 3. Participação política. 4.
Gestão participativa. I. Título. II. Zanandrez, Priscila

CDD 323.0420981

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880



SUMÁRIO

- 04** Editorial – Cátedras 2023
- 05** Mini-bio das Autoras
- 06** Sumário Executivo
- 07** Evidências para a Prática
- 08** Diagnóstico: O Desafio de Retomar a Participação
- 14** Os Momentos do PPA Participativo
- 42** Considerações Finais: Tempo, Deliberação, Inclusão
- 47** Referências Bibliográficas
- 49** Anexo 1 – Dados Mobilizados

EDITORIAL – CÁTEDRAS 2023

O **Programa Cátedras Brasil** é um programa de fomento de pesquisas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), coordenado pela Coordenação-Geral de Pesquisa da Diretoria de Altos Estudos (DAE), que busca fomentar o desenvolvimento de pesquisas aplicadas com vistas à construção de novos paradigmas de gestão pública e à reflexão dos desafios de transformação do Estado Brasileiro.

Em 2023, com a chegada de um novo governo e de uma nova gestão na Enap, lançamos um edital do Programa Cátedras Brasil no qual selecionamos projetos em dez áreas temáticas, os quais buscam dar respostas às necessidades de mudanças e de reconstrução de políticas públicas fundamentais para redução de desigualdades da sociedade brasileira e da retomada do papel do Estado para o desenvolvimento sustentável.

A partir desse edital, buscamos trazer duas inovações no âmbito do Programa, quais sejam: i) pesquisas de seis meses capazes de subsidiar com informações e evidências os tomadores de decisão e os gestores públicos envolvidos com as temáticas estudadas; ii) publicação no formato de policy paper, uma publicação mais direta e concisa, a qual tem como principal objetivo o estabelecimento de recomendações para aqueles interessados naquele problema da sociedade.

Ressaltamos que um dos propósitos do Programa Cátedras Brasil consiste em fomentar o elo entre a academia e a comunidade de praticantes (gestores públicos) com vistas à construção coletiva de soluções aos problemas públicos. Essa iniciativa procura absorver contribuições interdisciplinares e inovadoras nos campos de conhecimento correlatos à gestão, à administração e às políticas públicas com o objetivo de agregar valor às atividades de produção e de disseminação de conhecimento aplicado de modo a conceber propostas de soluções para problemas políticos, econômicos, ambientais e sociais.

Em síntese, as pesquisas realizadas no contexto do Edital nº 50/2023 do Programa Cátedras Brasil e apresentadas nesta série de Policy Papers visam ofertar evidências, caminhos e reflexões para se pensar a melhoria e o fortalecimento da administração pública brasileira com vistas à construção de um país mais inclusivo e socialmente justo.

Desejamos a todos e a todas uma ótima leitura!

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Altos Estudos (DAE)

Rafael Viana

Coordenador-Geral de Pesquisa (CGP).

MINI-BIO DAS AUTORAS

PRISCILA DELGADO DE CARVALHO

Investiga atores coletivos em processos de construção (e desconstrução) democrática, com ênfase em movimentos rurais e sindicatos. É professora do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura (CPDA) e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT-IDDC), onde coordena o projeto LAProtesta. Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2018) e mestre pela Universidade de Brasília (2011). Graduada em Comunicação Social pela Universidade de São Paulo (2003).

PRISCILA ZANANDREZ

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), onde coordena o projeto de pesquisa "A reconstrução da participação no Brasil". Investiga temas como participação, cultura democrática e associativismo.

SUMÁRIO EXECUTIVO

O PPA Participativo, em 2023, marcou o processo de retomada da participação institucional no Brasil e, apesar da construção célere para atender aos prazos formais do Plano Plurianual, alcançou números expressivos: 1,4 milhões de pessoas votaram em programas apresentados pelos ministérios e em propostas formuladas pela cidadania, por meio de uma plataforma vinculada ao gov.br. Articulando a participação on-line com etapas presenciais, o PPA Participativo foi composto ainda de plenárias estaduais e pelo Fórum Interconselhos. Neste trabalho, cada momento foi observado sob três aspectos: as regras de funcionamento (ou o desenho institucional), quem participou (o perfil das organizações da sociedade civil mobilizadas), e se houve espaço para dialogar sobre as propostas (a intensidade da deliberação).

Sobre o perfil da participação, o PPA mostrou a força de grupos corporativos e seu conhecimento sobre os meandros do orçamento. Além disso, no entanto, foi capaz de atrair segmentos mais fluidos, a partir de interesses comuns – a exemplo da relevância dos direitos dos animais. Olhando formatos e intensidade da deliberação, viu-se uma relevante ampliação da participação (na Plataforma), mas também certo arrefecimento de possibilidades deliberativas, isto é, da troca de argumentos e reformulação de opiniões e propostas em meio a debates. Foi o que ocorreu no uso das Plenárias Estaduais praticamente como espaços de divulgação. É verdade que, quanto mais amplos os processos, mais complexo o gerenciamento das interações. Também é fato que havia um contexto político de retomada da participação após período em que ela foi fortemente questionada.

Em síntese: é possível ampliar a participação e também a intensidade de deliberação? Sim, sob determinadas condições. Tempo de preparação, nitidez no que se espera de cada momento, formação de equipes de moderação, metodologias inovadoras. É mais fácil promover trocas entre grupos ideologicamente próximos – como ocorreu nas “reuniões livres”. Desafio maior reside na troca de argumentos entre grupos ideologicamente diversos. Caminho potencial passa pela ativação de redes específicas de cada ministério com suas conexões plurais em temas, ações e formatos que funcionem para cada área. Outro caminho passa pela produção de espaços temáticos. O mapeamento de temas e questões capazes de angariar votantes no processo do PPA Participativo, bem como de pessoas e grupos que se articulam em torno de tais temas, aporta elementos importantes para construções futuras.



EVIDÊNCIAS PARA A PRÁTICA

- Promover espaços participativos massivos tornou-se um desafio maior em um contexto político de polarização ideológica e desconfianças em torno da participação.
- A amplitude do PPA Participativo – com 1,5 milhões de participantes e 4 milhões de acessos na Plataforma – mostrou a viabilidade da participação em larga escala, mas, ainda assim, pode ser aprimorado em termos de promover espaços com trocas de argumentos e formulações coletivas, para além da agregação de preferências.
- A força das pautas corporativas foi marcante no processo, mas os resultados também oferecem uma imagem de uma sociedade civil bastante diversa, com movimentos sociais, sindicatos e grupos corporativos, associações temáticas, conselheiros de IPS e ativistas individuais. Há aí um potencial de mapeamento e continuidade de interação com setores diversos da sociedade e, ao que parece, abertos à participação social.

O início do terceiro Governo Lula abriu um processo de retomada da participação no Brasil. A questão ganha especial interesse depois de um período de disputas em torno da participação social, que se estendeu desde 2014, nos embates sobre a criação da Política Nacional de Participação Social (PNPS), até as tentativas de desmonte das instituições participativas pelo governo Bolsonaro. De fato, o tema da participação foi renovado em tom propositivo ainda durante a campanha presidencial de 2022, quando o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva prometeu retomar e ampliar o orçamento participativo, agora em âmbito nacional. Ali, tratava-se de fazer um contraponto ao “orçamento secreto”, que drenava recursos para o Congresso sem mecanismos de prestação de contas sobre o uso do dinheiro público. A valorização da participação também ganhava tons de reconstrução da democracia, tema central das eleições de 2022.¹

Já no governo de transição, ganhou força a retomada da ideia da participação não apenas como um conjunto de atividades, mas como um método de governo. O trabalho de diversos Conselhos de Direitos foi retomado e a 17ª Conferência de Saúde, em curso desde 2022, foi concluída com forte presença do governo federal. A reestruturação do PPA Participativo emergiu como um esforço de ampliação das possibilidades de participação direta, capaz de carregar um selo do novo governo e disposto a chegar a um volume massivo de participantes, pelo uso de uma plataforma digital vinculada ao sistema gov.br.

Os números do PPA Participativo foram divulgados pelo governo Federal como uma grande vitória. Foram apresentadas 8.394 propostas por pessoas e organizações da sociedade civil. A plataforma teve 4 milhões de acessos, quase 1,5 milhão de participantes individuais: 236.430 votando nos programas priorizados pelos ministérios e 1.294.851 nas propostas realizadas pela sociedade (Brasil, 2023, p.15).

A participação digital, no entanto, foi apenas uma das “camadas de participação” do PPA Participativo. Reproduzindo algumas das dinâmicas de PPAs anteriores e introduzindo inovações, esta nova edição do PPA articulou três momentos diferentes: a plataforma digital, as plenárias estaduais e o Fórum Interconselhos. Na prática, cada um desses “momentos” pode ser subdividido em diversas atividades e iniciativas, algumas das quais serão explicitadas ao longo do trabalho.

¹ Agradecemos ao Clóvis Henrique Leite Souza e ao Jackson de Toni pela atuação como pareceristas no âmbito desta pesquisa.

Quadro 1. Momentos ou “camadas de participação”: formato previsto

Fonte: Elaboração das autoras.

A complexidade de cada uma dessas “camadas de participação”, ou “momentos” nos leva a sugerir que uma das formas possíveis para analisar o PPA Participativo é compreendê-lo não apenas como uma única instituição participativa (IP), mas como a agregação de diversas instituições, o que permite articular desenhos institucionais diversos no interior de um só processo. É justamente na possibilidade de articular diferentes formas de participação que reside a maior força do processo realizado em 2023, bem como alguns de seus maiores desafios.

Para observar o PPA Participativo, partimos de algumas categorias analíticas consolidadas na área. É comum observar as dinâmicas de funcionamento das instituições participativas a partir de três categorias:

- os desenhos institucionais, isto é, a maneira como as instituições participativas são organizadas com formatos e regras;
- a organização da sociedade civil, ou o perfil dos ativistas incluídos e a maneira como atores articulados em cada área agem (ou não agem) para influenciar os processos e, por fim;
- a vontade política dos governos para implementar as decisões ou encaminhamentos das IPs (Avritzer, 2009).

Cada uma dessas categorias já tem demarcadas algumas variações. Os desenhos institucionais podem ser divididos em pelo menos três tipos (Avritzer, 2009). Primeiro, aqueles que priorizam a livre entrada de atores e que, portanto, facilitam a construção de propostas de baixo para cima, como costuma ocorrer nos Orçamentos Participativos (Fung; Wright, 2003; Baiocchi, 2003). A este perfil denominamos um perfil de “ampliação da participação”. Um segundo tipo trata dos desenhos voltados para a partilha de poder entre participantes vinculados ao poder público e à sociedade civil, como em geral se encontra em conferências de direitos que desenham políticas e prioridades para áreas específicas. E, por fim, desenhos de ratificação (Avritzer, 2009). Esses últimos configuram processos de construção de políticas, sendo requeridos para garantir a difusão de informações e a validação das decisões por setores específicos, a exemplo de audiências públicas e reuniões abertas.

Para a organização da sociedade civil, as variações são grandes e menos sistematizadas, de modo que aqui propomos trabalhar, indutivamente, a partir dos dados produzidos na pesquisa, com as seguintes variações: (a) Ativistas individuais, que se colocam em defesa de temas e causas, mas não necessariamente estão vinculados a alguma associação. Este tipo de ativismo ganha visibilidade em iniciativas de participação online que não requerem engajamento duradouro, necessariamente. (b) Associações temáticas, ou grupos voltados a questões específicas, com participação majoritariamente voluntária e concentrada nos temas em questão - cabem aqui associações locais e ONGs. (c) Há ainda grupos estruturados na forma de movimentos sociais, que podem aparecer como articulações mais fluidas ou como organizações bem estruturadas, com coordenações ou lideranças que se engajam em processos de articulação com o poder público. (d) Identificamos, ainda, organizações de perfil corporativo, que incluem sobretudo sindicatos e associações profissionais, mas também conselhos profissionais que atuam em prol de seus representados e, ainda, grupos mais fluidos de profissionais demandando por reconhecimento de sua atuação, daí a formulação como Organizações ou grupos de perfil corporativo. (e) Conselheiros das instituições participativas (IPs) que, via de regra, fazem parte de associações ou movimentos, mas que emergiram como um grupo particular no contexto dessa pesquisa, ao ocuparem espaços no processo do PPA Participativo a partir do engajamento com conselhos nacionais. Trata-se de pessoas com forte experiência em participação institucional e que conhecem o funcionamento de conselhos e conferências a ali atuam para defender as prioridades dos grupos em que atuam. Cabe, por fim, indicar que em cada um desses itens, pode haver grupos com maior ou menor proximidade ideológica com o governo de turno.

Por fim, pareceu-nos que a categoria relativa à “vontade política dos governos para implementar as decisões ou encaminhamentos das IPs” teria pouco sentido para esta pesquisa, posto que há um claro compromisso do governo federal em avançar a agenda participativa e que não estamos, neste ponto, acompanhando a implementação do PPA mas a produção dos programas e propostas. Assim, essa terceira categoria não seria de grande utilidade para este estudo específico, apesar de sua relevância para análise de outros casos.

No lugar dela, sugerimos a inclusão de um olhar para a questão deliberativa, que nas décadas recentes consolidou-se como um elemento central do debate sobre participação. A deliberação, principalmente a partir do argumento de Habermas (1995, 2003) parte do princípio de que existe uma dimensão argumentativa na relação entre o Estado e Sociedade que está além do processo de formação da vontade geral, sendo necessário que os indivíduos expressem suas opiniões em um processo de debate e argumentação pública. As instituições participativas são consideradas um dos possíveis espaços capazes de viabilizar a deliberação, em que os atores sociais não apenas possam reconhecer seu papel na influência pública, mas sejam capazes de construir um processo dialógico de trocas de razões e narrativas a fim de encontrar caminhos que não seriam possíveis sem a coordenação e a cooperação entre as pessoas. (Bohman, 1996; Avritzer, 2000; Wampler; Avritzer, 2004). Ainda que participação e deliberação não sejam sinônimas, as instituições participativas, assim como o processo participativo do PPA, podem se constituir como importantes espaços deliberativos, criando ambientes capazes de garantir que os debates não se percam em meio à sociedade, mas que provoquem impacto no sistema político. Além disso, a prática deliberativa, em suas diversas formas, possibilita a elaboração aprimorada de propostas entre grupos diversos, frequentemente complementando e articulando ideias. É, portanto, uma dimensão analítica importante do campo da participação (Avritzer, 2007; Cunha, 2009; Almeida; Cunha, 2011) e para análise do processo participativo do PPA 2024-2027. Propomos, então, analisar a abertura do processo em relação à deliberação como uma questão de intensidade: alta, média ou baixa.

Quadro 2. Síntese das categorias de análise e suas variações

Categorias de análise	Variações
Perfil do desenho institucional	(a) Ampliação da participação (b) Partilha de poder (c) Ratificação pública · categoria dedutiva
Organização sociedade civil	(a) Ativistas individuais (b) Associações temáticas (c) Movimentos e organizações (d) Organizações ou grupos de perfil corporativo (e) Conselheiros das IPS · categoria indutiva
Intensidade da deliberação	(a) Alta (b) Média (c) Baixa · categoria dedutiva

Fonte: Elaboração das autoras.

1.1. COMO FOI REALIZADA A PESQUISA?

Os dados que discutimos neste relatório parcial têm como base (a) um conjunto de relatórios publicados pelo governo, (b) observação de momentos do PPA Participativo pelas pesquisadoras e por colegas do INCT Instituto da Democracia², o que nos permitiu ter informações primárias sobre oito Plenárias estaduais, acompanhar periodicamente os resultados da plataforma e assistir a dois Fóruns Interconselhos, e (c) entrevistas realizadas pela equipe da pesquisa - e em parceria com colega das Cátedras Enap. Entre outubro e dezembro de 2023, realizamos 11 entrevistas. As entrevistas foram realizadas com gestores federais e com assessores de Participação Social e Diversidade de Ministérios, bem como com lideranças de organizações da sociedade civil envolvidas no processo. Para detalhes dos relatórios e entrevistas, veja o ANEXO 1.

² A quem agradecemos pela disponibilidade de compartilhar dados e reflexões sobre o tema.



Em síntese, nesta pesquisa, nosso objetivo foi analisar as dinâmicas do PPA Participativo, para compreender os desafios colocados pelo trabalho de reorganização da participação no país, buscando entender especialmente como esses desafios foram percebidos pelos gestores públicos e por representantes da sociedade civil. Também estávamos interessadas em analisar se houve a presença de um novo público nos processos participativos, relacionado às reconfigurações da sociedade civil.

A partir das categorias analíticas propostas, organizamos nosso trabalho seguindo cada um dos momentos participativos do PPA: Plenárias Estaduais, Fórum Interconselhos e Plataforma Brasil Participativo.

2.1 PLENÁRIAS ESTADUAIS: ENTRE INFORMAR E MOBILIZAR

As plenárias estaduais, juntamente com o Fórum Interconselhos, representaram o braço presencial do processo participativo do PPA. Ainda que em outras edições tenha havido a realização de fóruns regionais ou conferências, o processo participativo do PPA 2024-2027 inovou ao promover sistematicamente encontros presenciais em todos os estados do país. Foram 27 plenárias, nas capitais de todos os estados e no DF, entre 11 de maio e 14 de julho de 2023. Houve evidente empenho dos níveis mais altos da burocracia federal em conferir visibilidade a esses encontros, dada a presença do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na inauguração do processo em Salvador, e diversas ministras e ministros nas demais unidades da Federação.

As plenárias tiveram como principais objetivos: (a) informar a sociedade civil sobre o processo participativo e como contribuir; (b) mobilizar a sociedade, promovendo reuniões e plenárias autogeridas, bem como outras formas de elaboração de propostas; (c) apresentar e incentivar o voto nas propostas feitas na plataforma Brasil Participativo. (Brasil, 2023, p.10). Antes de cada uma delas, houve reuniões preparatórias que articulavam a presença de organizações da sociedade civil e de aliados de outros poderes da República.

Em sua execução, as plenárias caracterizaram-se, sobretudo, por seu caráter de informação. Primeiro, porque sua realização foi coberta pela imprensa local e deu visibilidade ao processo, divulgado em rádios, TVs, jornais e redes sociais. Segundo, porque cumpriram um papel de difusão sobre o funcionamento dos processos, sobretudo entre grupos já articulados com o poder público, que não se restringiu apenas ao momento da plenária em si, mas passou também pelas reuniões preparatórias e acabou levando à realização de algumas reuniões independentes para planejamento. Nesse sentido, elas contribuíram para a mobilização.

O governo registrou um público de 34 mil pessoas, o que foi possível devido à exigência de credenciamento e identificação para a entrada em cada espaço. E houve transmissão via plataformas digitais. Assim, conseguiram atingir um número expressivo de participantes.

O público que participou das plenárias foi composto principalmente por movimentos sociais e organizações do campo político do governo Federal. A estrutura das plenárias consistia em discursos proferidos por ministros e outras autoridades presentes e por falas pré-determinadas

de integrantes de grupos e movimentos da sociedade civil. Na maioria dos casos, as falas tinham duração de três minutos cada e foram escolhidas durante as reuniões preparatórias. Houve, neste ponto, um trabalho de adaptação, pois na primeira plenária em Salvador havia um número muito maior de falas programadas, ultrapassando o tempo previsto. A redução das intervenções para cerca de dez, nas plenárias posteriores, mostrou capacidade de ajustes tanto do governo como da sociedade civil. Mais relevante do que isso, porém, foi a mudança da ordem das falas. Nas primeiras plenárias, como na Bahia e na Paraíba, as falas dos ministros antecedem as falas dos representantes da sociedade, o que causava um esvaziamento precoce logo após as falas das autoridades. Essa ordem foi invertida nas demais plenárias. Os discursos da sociedade civil se baseavam, predominantemente, na avaliação da conjuntura e na apresentação e defesa de propostas.

2.1.1 DESENHO PARTICIPATIVO DAS PLENÁRIAS ESTADUAIS

Com base em nossas categorias de análise, observa-se que as plenárias seguiram principalmente um formato de desenho institucional de ratificação pública, associado a um padrão de baixa intensidade deliberativa. Durante essas sessões, o público era informado sobre o funcionamento geral do processo, as propostas disponíveis, a opção de votação por meio da plataforma digital e era encorajado a participar. Embora tenha havido oportunidades para representantes da sociedade civil se expressarem, não houve tempo dedicado especificamente para debater ou discutir as propostas.

As falas dos gestores envolvidos na organização das plenárias indicam as principais conquistas do processo e explicitam melhor as razões por trás da escolha deste formato.

Nós fizemos plenárias preparatórias, onde a gente fazia reuniões online e depois baixava no estado três dias antes para reunir com os movimentos sociais. Essas plenárias preparatórias foram muito ricas porque tu podia fazer uma plenária com os movimentos sociais todos, explicar todo o processo nessa plenária preparatória (...)**(Gestor/a)**

Então, a plenária é muito mais uma motivação de mobilização para apoio e votação em determinadas propostas do que propriamente um momento de votação próprio de uma plenária presencial dos processos participativos. (...) Então, acho que elas cumpriram bem essa função de serem espaço de mobilização. Foi um primeiro momento em que o mais geral de reencontro dos movimentos, de participação e assim por diante, então teve também esse momento, não vou chamar de festivo, mas de reencontro, de animação e assim por diante. E que garantimos, do meu ponto de vista, um conteúdo participativo para esses momentos.**(Gestor/a)**

A aposta do poder público, então, parece ter sido usar as plenárias para ampliar entendimento de aliados – presencialmente – e da população em geral – via imprensa – sobre o PPA, qualificando, assim, o processo.

Apesar de ser reconhecido o esforço do governo federal em retomar a participação no país, há um conjunto de críticas em relação às plenárias, relacionado justamente à falta de tempo para a apresentação das demandas – represadas após governos que não priorizaram esse tipo de espaços de interação – e à baixa intensidade deliberativa nos encontros. A falta de tempo, as falas restritas a três minutos e a escassez de debate – “de ouvir, escutar e construir”, na fala de uma entrevistada da sociedade civil – foram os principais pontos de tensão em relação às plenárias, vistas como distantes dos ideais de participação social guardados pelos movimentos e organizações.

Em relação à categoria analítica organizações da sociedade civil, observou-se que as organizações e movimentos presentes constituíam-se, sobretudo, de associações e movimentos sociais do campo progressista tradicional, na maioria dos casos ligados à base de apoio do governo (vide relatório das plenárias estaduais e distrital-Brasil, 2022c). A convocação dos movimentos para as plenárias estaduais foi feita tanto pela equipe de precursores da Secretaria-Geral, a partir de seus próprios contatos e redes de mobilização, quanto por contatos dos representantes do Conselho Nacional de Participação Social.

Dado o contexto de polarização e disputa democrática, ainda vigente no país, e de acordo com as entrevistas, havia forte preocupação em se evitar que houvesse embates diretos entre grupos de esquerda e da extrema direita. Com isso, pairava sobre as plenárias um duplo sentido. Por um lado, de reencontro da sociedade civil organizada com um governo que muitas delas esforçaram-se para eleger e que expressava um projeto participativo via instituições participativas, o que tendia a reforçar laços existentes. Por outro lado, havia uma tensão sobre o que poderia acontecer se as plenárias se tornassem um espaço de disputa entre grupos opositores e de embates entre visões de mundo e projetos de país, após uma eleição que terminou com acampamentos questionando os resultados do pleito e os ataques às sedes dos três poderes na malfadada tentativa tomada do poder em 8 de janeiro de 2023.

Isso indica que, se as mudanças na sociedade civil nos últimos anos não foram publicamente visíveis durante as plenárias, isto é, se não houve embates diretos entre grupos opositores – por exemplo, grupos contra e a favor do aborto, contra e a favor do aumento da maioria

penal, contra e a favor da liberalização do porte de armas, para mencionar apenas alguns temas prementes –, isso não significa que o tema não tenha estado presente. Ao contrário, esteve tão presente que acabou contribuindo para delinear um desenho de plenárias estaduais com falas previamente definidas e sem espaço para intervenções de última hora, ou intervenções da plateia, ou de perguntas e respostas.

O fato de terem sido ocupadas sobretudo pelo campo da centro-esquerda com pautas progressistas pode ter ocorrido porque aqueles espaços não foram identificados como espaços em disputa pela sociedade civil que se estabeleceu articulada com o projeto político do governo anterior. No entanto, para evitar surpresas e embates que, dado o tensionamento dos meses anteriores, poderiam inclusive colocar a segurança de grupos e pessoas em risco, houve preocupação com o credenciamento – era necessário apresentar dados pessoais antes de entrar nos eventos – e as dinâmicas já mencionadas para acesso à fala.

No entanto, é inegável que essa abordagem também limitou o aprofundamento dos debates e o envolvimento de outros movimentos e organizações que não fazem parte do espectro tradicional do governo, mas que também não são necessariamente da extrema direita. Ela também acabou permitindo às plenárias estaduais um ar de festejo e de esperança na construção de políticas e programas de inclusão social, com constantes referências à reeleição do presidente Lula e do sentido disso para a interação entre movimentos sociais e o Estado.

Assim, embora as plenárias tenham conseguido reunir muitos participantes, não foram mecanismos para aprofundar diálogos ou qualificar as propostas apresentadas, portanto, não contando com mais forte intensidade deliberativa. Ao mesmo tempo, também não expandir significativamente o campo participativo, em relação às organizações da sociedade civil, principalmente, para áreas de políticas públicas com histórico limitado de participação. Uma maneira de promover uma maior inclusão é estender o período de convocação das plenárias e diversificar seus formatos, permitindo uma maior participação dos ministérios e ativamente convidando organizações da sociedade civil do campo democrático, mas menos próximas ao campo político do governo.

Alguns ministérios com histórico limitado de participação tiveram maior dificuldade de se envolver na mobilização para as plenárias estaduais por não contarem com relação direta com essa sociedade civil tão organizada, no formato convocado para as plenárias, ou que teriam força política para figurar como uma entre as dez intervenções abertas. Isso aponta para a

potencialidade de, em processos futuros, pensar com vagar e estrategicamente na possibilidade de incluir grupos capazes de estabelecer conexões com determinadas pautas e temas, mesmo que mais distantes da linha política do governo, mas que, via mediadores do poder público ou de fora, possam se aproximar e contribuir para ampliar a diversidade da sociedade civil presente nesses espaços.

2.1.2 ATIVIDADES PREPARATÓRIAS E REUNIÕES LIVRES

Antes de cada plenária, houve reuniões preparatórias entre sociedade civil e uma chamada “equipe precursora” da Secretaria-geral da Presidência da República. Essas reuniões foram realizadas em cada uma das unidades da federação e seguiram dinâmicas específicas a depender das relações do governo federal com os governos estaduais e com a sociedade civil local. Em estados aliados houve articulações para a liberação de espaços e divulgação, enquanto em estados de oposição o governo federal buscou parcerias nas Assembleias Legislativas e entre a sociedade civil.

Essas dinâmicas, no entanto, não ocorreram de forma padronizada em todos os estados. Por exemplo, no Distrito Federal foram realizadas reuniões durante todo o mês que antecedeu a plenária. Já em Minas Gerais foi realizada uma reunião organizativa online e outra presencial na véspera da plenária. As entrevistas mostram que os formatos das reuniões preparatórias variaram desde encontros voltados apenas para a organização e escolha de falas até reuniões mais amplas que incluíam discussões e elaboração de propostas. As falas a seguir reforçam esse argumento.

(...) Era uma espécie de precursoria, assim, então ia alguém do Ministério antes, no Estado, reunia com esses pontos focais as organizações, pensava o ato, discutia quem iam ser as representações de palco, quem ia falar (...) **(Sociedade civil)**
 (...) a gente fez várias reuniões. Aqui (DF) a gente fez um processo longo, chamou outros movimentos, levantamos todas as propostas de todos os movimentos, depois a gente fez uma discussão de todas as propostas, e diminuímos para 10 (...) Aí fizemos uma discussão para priorização das propostas, e aí a gente escolheu os movimentos que iam falar. Não foi assim, cada movimento chegou com a sua proposta. (...) **(Sociedade civil)**

Assim, em alguns estados, o processo de precursoria e organização das pré-plenárias contou com um elemento importante de deliberação, que não esteve presente nas plenárias em si. Esse processo deliberativo que ocorreu no DF não se repetiu em todos os estados por variadas razões. Apostamos que a organização das pré-plenárias esteve fortemente relacionada à mobilização

e organização espontânea da sociedade civil e dos grupos de apoio ao governo federal em cada estado, e não necessariamente integrada de maneira formal ao PPA. Nesse sentido, as muitas diferenças contextuais podem ter influenciado o formato das pré-plenárias, resultando que algumas reuniões tiveram mais oportunidades de para discussão das propostas do que outras, mas aponta que é possível caminhar para este cenário de maior intensidade deliberativa.

Por fim, nas entrevistas emergem referências às atividades não previstas no desenho inicial, quando se fala em “reuniões livres”.

As primeiras plenárias estaduais tiveram um caráter muito mais de divulgar o processo. Já do meio para o fim (...) tinham reuniões livres, e aí as reuniões preparatórias, inclusive, passaram também a serem antecedidas por reuniões online (...).(Gestor/a)

Essas reuniões livres parecem ter sido resultado da reunião de ativistas dos estados para as atividades formalmente previstas, e que acabaram permitindo a instalação de espaços de participação complementares nas quais os grupos puderam discutir livremente sobre as propostas e articular-se. Em algum momento, esses espaços passaram a ser identificados pelos gestores como parte do processo. Esses momentos tornaram importantes para o processo justamente porque supriram lacunas, principalmente no que tange a ampliação dos espaços deliberativos. Para o futuro, seria possível e desejável pensar em como incluir esse tipo de iniciativa no desenho participativo. Por exemplo, com previsão no desenho dos momentos, espaços na plataforma para incluir propostas, modelos para relatórios e listas de presença e, até, a previsão de pesos maiores (ou destaques) para propostas oriundas de reuniões amplas, com volume relevante de participantes.

Em síntese, ainda que ao longo do processo tenham sido inseridos elementos de escuta e de mobilização, a baixa intensidade deliberativa é um ponto de fragilidade no processo de elaboração do PPA 2024-2027. Como apontado em uma das falas transcritas acima, as plenárias garantiram a presença da sociedade civil, mas não a participação efetiva, já que a efetividade participativa passa pelo próprio processo de deliberação. Os momentos deliberativos são cruciais para o aprimoramento das propostas, inclusive para mitigar repetições desnecessárias, sensibilizar em relação às demandas de outros atores sociais e propor soluções conjuntas.

Algumas saídas são possíveis: (i) disponibilizar e garantir mais tempo e oportunidades para os debates durante as plenárias; (ii) formalizar e padronizar as pré-plenárias ou reuniões livres, garantindo maior espaço de discussão para a construção das propostas entre atores

da sociedade civil e representantes do estado; (iii) identificar questões de interesse capazes de mobilizar grupos menos organizados, e de menor contenciosidade potencial e promover debates para grupos menores, mediados e preparados para lidar com tensionamentos entre posições diversas. Tais ações tendem a tornar o momento participativo das plenárias não apenas de ratificação pública com baixa intensidade deliberativa, mas também de partilha e com maior nível de deliberação.

2.2 FÓRUM INTERCONSELHOS: VALORIZAR A EXPERIÊNCIA

O Fórum Interconselhos teve origem no decorrer do PPA 2012-2015 - “Plano Mais Brasil, Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação”. A instância foi criada com o objetivo de implementar uma instância transversal de participação, com a presença de integrantes dos diversos conselhos de políticas públicas. O Fórum também esteve presente na edição do PPA 2016-2019 e foi desativado durante o Governo Bolsonaro (PPA 2020-2023).

Em 2023, o Fórum Interconselhos foi reativado e, junto com as plenárias estaduais, compôs a frente presencial do PPA 2024-2027. Diferentemente das suas versões prévias, o Fórum contou com o desafio adicional de articular áreas participativas que foram desmobilizadas durante o governo anterior, acompanhando o processo de reorganização de vários conselhos nacionais. O Fórum é composto por 68 conselheiros (representantes da sociedade civil) do Conselho de Participação Social e por cerca de 300 membros de diversos conselhos nacionais, incluindo os que foram anteriormente extintos. Trata-se, portanto, de um perfil de participantes com prévia experiência participativa, inclusive em Instituições Participativas.

O Fórum Interconselhos realizou três reuniões durante o processo participativo do PPA. A primeira ocorreu ainda em abril, durou dois dias e teve como objetivo analisar e discutir a dimensão estratégica do processo. Contou com a presença do presidente Lula e vários ministros. Além da cerimônia de abertura e lançamento do Conselho de Participação Social, nesse primeiro fórum também houve espaço para apresentação dos objetivos e atividades previstas pelo governo para o processo participativo do PPA 2024-2027, seguidos por grupos de discussão sobre o conteúdo estratégico do PPA. Ao final foi elaborado um relatório composto pelas diversas sugestões feitas pelos participantes nos grupos de trabalho sobre a visão de futuro e valores. “O resultado do debate foi um conjunto de 291 propostas para alteração e aperfeiçoamento da dimensão estratégica do plano, sendo 31 propostas para ajustes na visão de futuro para 2027 e seus atributos, 84 propostas para ajustes nos valores e nas diretrizes e 176 propostas que,

posteriormente, foram sistematizadas e enviadas para análise governamental, como a primeira contribuição do Fórum Interconselhos para a elaboração do PPA 2024-2027.” (Brasil, 2023, p.11).

Na segunda reunião do fórum foi realizada uma devolutiva sobre as recomendações apresentadas durante o primeiro encontro. Além disso, por meio dos grupos de trabalho, foi feita a análise das propostas da sociedade civil provenientes da Plataforma Brasil Participativo. Os participantes foram divididos em oito grupos temáticos para tratar sobre as 20 propostas mais votadas em cada ministério considerando: “a sua priorização, a sua adequação ao PPA, a compatibilidade das propostas com as resoluções de políticas públicas dos conselhos e suas conferências e análise dos programas e seus objetivos gerais”. (Brasil, 2023, p.2). O relatório final das propostas foi enviado ao Ministério do Planejamento e Orçamento e depois aos ministérios.

A dinâmica, portanto, valeu-se dos conhecimentos técnicos e políticos de pessoas conhecedoras de áreas temáticas e de processos participativos. Essas informações fizeram parte do conjunto de dados encaminhado aos ministérios, o que é positivo. A avaliação final coube à análise técnica dos ministérios, e ao Ministério do Planejamento e Orçamento. A análise do que foi ou não incorporado à proposta final, e de que maneira, fugiu ao escopo desta pesquisa, mas pode ser interessante tema para outros desdobramentos de investigação.

O terceiro e último Fórum Interconselhos ocorreu em agosto e centrou-se na exposição dos resultados do PPA 2024-2027 e seu processo participativo. Houve também a cerimônia de entrega do Relatório de Participação Social do PPA para o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, no Palácio do Planalto, como conclusão dos trabalhos do Fórum.

2.2.1 FÓRUM INTERCONSELHOS: ENTRE DESAFIOS E POTENCIALIDADES

De forma geral, a retomada do Fórum Interconselhos sinaliza um marco no processo de reorganização da participação. O exercício de articular os diferentes conselhos nacionais em um contexto de reestruturação mostra o empenho do governo em retomar e dar centralidade aos processos participativos, o que ocorreu concomitante aos esforços de reestruturar os conselhos. O primeiro fórum foi, na opinião de gestores, marcado por uma sensação de urgência sobre essa reconstrução, e pelos desafios de organização nesse contexto, com dificuldades inclusive para identificar quem poderia participar. Ao garantir um espaço de encontro, avaliaram, geraram ânimo para o segundo fórum.

Como é que você compensa a participação do Fórum Interconselhos, essa fragilidade do Fórum Interconselhos? Intensificando a participação presencial com as plenárias estaduais, não só regionais, mas estaduais. E com a participação digital. Então, eu entendo que a experiência do PPA participativo em 2023 tem muito a ver com uma releitura do processo histórico do PPA participativo, né. De como foi a participação dos PPAs anteriores, até 2015. E essa conjuntura de desmonte dos conselhos e esse desafio de articular com a participação digital.

(Gestor/a)

A última fala faz uma leitura importante não apenas do Interconselhos, mas do processo do PPA como um todo. O PPA Participativo é a primeira grande investida do governo de retomada da participação, para além dos decretos de recriação/reformulação dos conselhos nacionais e da própria secretaria geral da presidência, e, portanto, é construído ainda em um contexto de reorganização e retomada. O encadeamento entre as diferentes “camadas de participação” (plenárias estaduais – fórum interconselhos– plataforma digital) foi estratégia para mitigar os desafios colocados e ampliar a participação. O Fórum Interconselhos apontaria, portanto, para importantes potencialidades tanto do processo do PPA, quanto da própria participação social no governo.

O primeiro ponto que vale destacar refere-se à tentativa de criar intersectorialidades entre os momentos participativos. Ao reunir conselheiros e representantes de variadas áreas de políticas públicas cria-se a oportunidade de não se compartimentar as discussões, tornando-as mais eficientes e transversais. Uma segunda questão relaciona-se à possibilidade de promover momentos deliberativos mais profícuos. Ao organizar um grupo menor e com experiência em espaços participativos, torna-se mais viável promover momentos de discussão e aprimoramento das propostas, dada a bagagem participativa trazida por cada indivíduo. O Fórum Interconselhos sinaliza uma possibilidade de aperfeiçoamento da dinâmica digital-presencial, ao permitir momentos de debates que possam mitigar repetições, aprimorar propostas e promover uma articulação intersectorial.

Por outro lado, o Fórum Interconselhos, ao se organizar em três diferentes momentos, não apenas temporalmente, como também no processo de desenvolvimento do PPA, incorpora diferentes características e contribuições em cada um dos encontros. De modo geral, com base em nossas categorias de análise, o Interconselhos pode ser classificado como um formato de ratificação pública com média intensidade deliberativa, formado por grupos e representantes com forte experiência participativa e do campo político do governo federal. No entanto, cada encontro do Fórum teve características muito diferentes, o que pode indicar variações inclusive em nossa classificação, detalhadas na análise a seguir.

2.2.2. OS DIFERENTES MOMENTOS (E DESENHOS) DO FÓRUM INTERCONSELHOS

2.2.2.1 PRIMEIRO FÓRUM INTERCONSELHOS

O primeiro encontro do fórum foi sem dúvida o que teve maior intensidade deliberativa e momentos de partilha decisória. Os participantes não apenas foram apresentados às estratégias do governo como também puderam debater e sugerir mudanças para as diretrizes e eixos temáticos do PPA. A plenária foi subdividida em grupos de 6 a 8 pessoas que organizaram sua própria dinâmica de discussão. Cada grupo contou com a presença de técnicos do governo que atuaram como facilitadores do debate. Esse formato, parecido com a própria dinâmica de outras IPs, como conselhos e conferências, permite que haja um processo deliberativo mais aprofundado e que os participantes não apenas sejam informados e concordem com as diretrizes, mas que também possam interagir com o poder público e produzir mudanças. O escopo de discussão nesse momento do PPA se restringiu a uma discussão mais conceitual em relação à formulação das diretrizes estratégicas, eixos, objetivos estratégicos e temas do PPA. Não houve, portanto, discussão de propostas, já que o lançamento da plataforma e início das plenárias estaduais se daria apenas em maio.

A partir dos debates do primeiro Fórum, o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), incorporou as contribuições à dimensão estratégica do processo. As alterações se deram em três principais eixos: Visão de Futuro; Valores e Diretrizes; e Temas prioritários. No grupo acompanhado, ao se discutir o descritor visão de futuro houve um intenso debate sobre o termo prosperidade³, presente no texto original, e uma preocupação com a inclusão nominal de grupos minorizados. Ao final, o MPO formulou uma nova redação, de acordo com as sugestões sistematizadas pelos grupos. A visão original que era “Um país democrático, justo e próspero, onde todas as pessoas vivam com dignidade e qualidade de vida” foi substituída por “Um país democrático, justo, desenvolvido e ambientalmente sustentável”.

Em relação à “Visão de Futuro do Brasil em 2027”, o governo propôs sete valores acompanhados por suas respectivas diretrizes. No geral houve poucas sugestões. Mantiveram-se os sete valores propostos, com três pequenas alterações: o valor sustentabilidade ambiental foi alterado para sustentabilidade socioambiental; e o valor sustentabilidade fiscal passou para

³ Cabe aqui uma nota analítica em relação à discussão de inclusão ou não do termo “próspero”. Em conversas com representantes do governo, foi apontado que a tentativa de inclusão da palavra próspero foi no sentido de aproximar o governo federal de grupos evangélicos mais distantes do campo político do governo. Essa tentativa, foi justamente o ponto de maior tensão nos debates do primeiro encontro do Fórum Interconselhos.

responsabilidade fiscal e social. No que diz respeito às diretrizes, algumas mudanças foram importantes. Incorporou-se a menção à inclusão social, não apenas econômica, como estava anteriormente previsto; o acesso aos direitos e a cidadania; o respeito à orientação sexual e às pessoas com deficiência; o fortalecimento da ciência para apoio à transição para a economia verde; atuação articulada com os movimentos sociais; e o uso dos recursos de forma fiscal e socialmente responsável. Houve também alterações em relação aos 12 temas prioritários apresentados. As modificações versaram sobretudo em complementar os temas originais⁴.

Em linhas gerais, o primeiro encontro do Fórum Interconselhos possibilitou a incorporação e modificação do modelo geral do PPA 2024-2027. A construção dos valores, diretrizes e temas prioritários foi feita de forma colaborativa com os representantes dos conselhos nacionais, que puderam contribuir a partir do acúmulo de informações e debates de suas trajetórias enquanto ativistas. Ainda que, nesse primeiro momento, a deliberação tenha se dado apenas no aspecto estratégico do plano e com algumas mudanças pontuais, as resoluções do Fórum indicam para o governo quais são os temas e agendas sensíveis para os próximos quatro anos. Como resultado, no segundo encontro foram apresentadas as mudanças e impressa uma nova cartilha de apresentação do PPA 2024-2027.

2.2.2.2 SEGUNDO E TERCEIRO FÓRUM INTERCONSELHOS

No segundo encontro do Fórum, a ideia era discutir as propostas inseridas na plataforma, classificando-as entre prioridade, não prioridade e contraditórias. Novamente, o público foi separado em grupos e puderam analisar as 20 propostas mais votadas, por ministério, de acordo com o eixo temático escolhido. Houve também a abertura para inclusão de propostas pelos integrantes do fórum, dentro dos oito grupos de trabalhos em que se dividiram.

Gestores avaliaram a participação do Interconselhos como um perfil de participação com alta capacidade de qualificar os debates, dado o acúmulo dos participantes na área. Funcionou, na metáfora de uma das entrevistadas da sociedade civil, como um “filtro” sobre as propostas, e um esforço de agregação com o cuidado de não perder a essência das propostas. O trabalho, depois, foi encaminhado aos ministérios.

⁴ A sistematização completa das sugestões propostas pelo primeiro Fórum Interconselhos pode ser verificada no relatório disponibilizado pelo governo federal no link: <<https://drive.google.com/drive/folders/1qTLw5lo4E2Bat8gdyiHIL6SGesJqOAr>>.

Assim, ao longo da segunda reunião do Fórum Interconselhos, cada grupo recebeu a função de classificar as propostas dos temas que lhes cabiam a partir da seguinte rotulagem: P – proposta com prioridade para o PPA; N – proposta não é matéria do PPA e segue como pauta para o ministério correspondente; eC – proposta contraditória com as políticas públicas consagradas pelos conselhos e suas conferências. Cada grupo pôde, ainda, incluir “Propostas relevantes que não constam nas prioridades da Plataforma”. Essas propostas foram incluídas no relatório final com a indicação “Incluída pelo Fórum”.

A dinâmica organizativa para classificação das propostas variou. Nos grupos de trabalho observados por colegas pesquisadores (que não foram a totalidade), o tempo de debates foi usado principalmente para avaliar as propostas pré-existentes. Dada a restrição de tempo, isso resultou em uma redução nos espaços de deliberação e na predominância da dinâmica de votação majoritária.

Do total de propostas analisadas, 397 foram classificadas como “Proposta com prioridade para o PPA”; 230 como “proposta não é matéria do PPA e segue como pauta para o ministério correspondente” e 66 como “proposta contraditória”. As propostas classificadas nessa categoria foram sugeridas para exclusão por diferentes motivos, como questões de ordem técnica, de repetição, de contraponto a projetos em andamento, entre outras.⁵ Houve também a possibilidade de priorização e inclusão de propostas, ganharam destaque no relatório do Fórum interconselhos enviados aos setores governamentais, mas tiveram pouco tempo de exposição na Plataforma.

Todas essas informações, bem como as propostas apresentadas pelos participantes naquele momento, foram encaminhadas ao Ministério do Planejamento e Orçamento, em sua Secretaria de Planejamento. Ali, desenvolveu-se metodologia própria e instrumentos de análise técnica a ser utilizado por cada um dos ministérios. O material seguiu então para os ministérios com a indicação de contemplar ao máximo possível as propostas prioritárias do (Brasil, 2023d, p.2). A dinâmica teve duas rodadas, com vistas a contribuir com que as propostas fossem incorporadas e que estivessem nos programas mais adequados.⁶

O terceiro encontro foi momento de síntese e apresentação final dos resultados do processo. Ainda que em todos os encontros houvesse abertura para 20 falas durante a plenária, apenas no primeiro realmente houve processos maiores de deliberação.

⁵ A lista está oficialmente disponibilizada no link a seguir: <https://drive.google.com/file/d/1h4gOUYjzaEMje_iRHjIEFIWRrcvuIGDS/view>.

⁶ Agradecemos à professora e gestora Lizandra Serafim por informações sobre esses trâmites.

No entanto, a escassez de tempo e de momentos amplos de debate e negociação foram sentidos pelos participantes.

E a outra é a própria questão de formato e de tempo também. Os fóruns, eles aconteciam dois dias, mas com muita dificuldade em relação às chegadas e saídas, porque muita gente não fica em Brasília, então era muita gente vindo de outros estados do Brasil, então tinha toda essa questão de logística que atrapalhava a programação, a programação bastante curta, bastante reduzida para esse processo mesmo de fala, de escuta. **(Sociedade civil)**

A dinâmica de apresentação dos resultados neste terceiro encontro, sem abertura de fato para avaliação do processo como um todo, resulta em uma perda de oportunidade de ampliar os canais de avaliação das experiências e de promover acúmulos para experiências futuras. Uma avaliação ampla e compartilhada, realizada com lideranças conhecedoras de dinâmicas de participação e do campo político do governo federal, poderia contribuir para aprofundar laços e dinâmicas de aprendizagem mútua entre governo-sociedade civil e, inclusive, no interior do próprio governo a partir da articulação dos ministérios.

Por fim, sobre a dinâmica geral dos fóruns, os participantes apontaram limites relacionados tanto a essa percepção de que os espaços não aproveitaram bem o potencial do público reunido, quanto pelo contexto de reorganização da participação, o que, articulado, levou a certa dificuldade de mobilização de áreas de políticas públicas com pouco histórico participativo.

Assim, de forma geral, concluímos que o formato dos fóruns interconselhos foi de média intensidade deliberativa e tendeu a um modelo de ratificação pública, no sentido de validar e aprimorar processos já em curso, como ocorreu com a primeira análise das propostas da Plataforma e o apontamento de prioridades. Houve ainda traços de intensidade mais forte no primeiro encontro que apresentou características de partilha de poder, dada a possibilidade de intervenção na construção do processo com a participação de um público bastante específico. Esse modelo avança ao propor um desenho de participação transversal, com participantes que contam com um acúmulo importante de experiências institucionais de participação e abre-se um pouco mais de espaço para momentos deliberativos. O Interconselhos marca também a investida do governo em retomar a participação, inclusive convidando os conselhos nacionais que estavam ainda em fase de reorganização. Alguns limites ainda podem ser observados, sobretudo em relação ao formato organizativo. Apesar de o fórum ter sido propiciar maior espaço para deliberação, o tempo e os encontros disponíveis não foram suficientes.

Pensar em formatos mais contínuos e articulados com o processo de votação das propostas na plataforma é um caminho interessante para promover os encaixes entre a dinâmica presencial e digital. Além disso, a construção de um fluxo claro de como e onde as decisões tomadas no fórum vão impactar, garante maior robustez ao processo. Para um futuro OP Nacional, o Fórum Interconselhos pode significar um espaço de refinamento e articulação de propostas.

2.3. PLATAFORMA BRASIL PARTICIPATIVO: A ETAPA DIGITAL

A votação em programas de governo com o intuito de estabelecer prioridades para o PPA, e a livre apresentação de propostas que pudessem ser votadas por qualquer cidadã ou cidadão brasileiro caracterizam o “momento” digital do PPA Participativo 2024-2027, realizado a partir da plataforma Brasil Participativo. A iniciativa, que chegou a impressionantes cifras de 1,5 milhões de votantes e mais de 4 milhões de acessos, também abriu caminho para a reestruturação do canal de participação via internet no Brasil, que poderá agora ser utilizado para outros processos participativos, a exemplo das conferências nacionais de políticas públicas.

Em termos de tecnologia, a plataforma selou a opção do Governo Lula 3 pelas ferramentas e comunidade do Decidim, e a opção pela vinculação do acesso ao sistema gov.br, o que conferiu segurança e estabilidade ao processo, dado que cada participante era identificado individualmente por meio de um sistema já razoavelmente conhecido pela população. Documentos publicados pelo Governo Federal narram com detalhes o processo. Trazem decisões técnicas e políticas, dinâmicas de votações, o perfil dos participantes e os resultados das votações, demonstrando a preocupação com a transparência e difusão das informações (Brasil, 2023 e 2023b). Neste trabalho, então, nosso foco será analisá-lo a partir das categorias de análise já delineadas de perfil institucional, tipo de organizações da sociedade civil e intensidade da deliberação. Por fim, trata-se brevemente da interação entre momentos presenciais e on-line.

Quadro 3. Categorias de análise para a Plataforma

Categorias de análise	Conteúdo	Categorias identificadas
Perfil do desenho institucional	Programas e disputas por votos: a atuação dos ministérios Propostas: desigualdades digitais e desafios do acesso à plataforma	(c) Ampliação da participação
Organização sociedade civil	Sociedade civil que emerge na plataforma é mais diversa, em termos de formatos, do que nos outros momentos	(a) Ativistas individuais (b) Associações temáticas (c) Movimentos e organizações (d) Organizações de perfil corporativo
Intensidade da deliberação	Sem espaços para discussão ou articulação das propostas e programas	(c) Baixa

Fonte: Elaboração das autoras.

2.3.1. DESENHO INSTITUCIONAL

Em termos de desenho institucional, isto é, das regras e normas que organizam o funcionamento das instituições participativas, o momento on-line do PPA Participativo foi marcado por uma lógica de inclusão, permitindo a votação por qualquer cidadão brasileiro, com evidente esforço de ampliação da participação que se desdobrava em dois eixos: priorizar os 90 programas apresentados pelos ministérios do governo Federal, e, também, apresentar e priorizar propostas apresentadas por qualquer cidadão. De um total de 90 programas, seriam escolhidos e priorizados 28, e as 20 principais propostas na área temática de cada ministério seriam encaminhadas para que os órgãos as levassem em consideração na redação final de seus programas a serem encaminhados ao Congresso, na forma de PPA. O requisito para a participação foi ter uma conta ativa no site gov.br. Dado que a prioridade, aqui, é permitir a livre entrada de cidadãos e facilitar a construção de propostas de baixo para cima, trata-se de um perfil de ampliação da participação.

A metodologia de apresentar e votar em propostas preferidas aproxima a experiência do PPA Participativo dos orçamentos participativos, nos quais os participantes podem escolher propostas voltadas a resolver questões locais, e atuam para angariar apoio a elas. Ao mesmo tempo em que essa dinâmica nasce de um jeito de pensar a participação muito próximo às experiências de OP, ela foi também construída pensando em testar possibilidades para a construção de um OP Nacional, que estava no horizonte desde a campanha eleitoral, e testar formas de integração entre momentos presenciais e momentos virtuais.

2.3.2 DESIGUALDADE DIGITAL E ESFORÇOS DE DIVULGAÇÃO

Os desafios da opção pela participação digital em um país continental e desigual como o Brasil trazem alguns dos questionamentos mais frequentes aos processos de participação que têm centralidade na internet. No caso do PPA Participativo, não foi diferente. No geral, há tanto uma percepção do valor da difusão dos processos digitais, como uma preocupação com os limites de acesso às ferramentas na internet. Gestores e técnicos relataram esforços para melhorar ferramentas de acessibilidade para pessoas com limitações de visão e leitura, no entanto, é nas falas da sociedade civil que aparece com ainda mais força a percepção de que a participação digital requer grandes medidas para garantir a inclusão. Isso foi explicitado em interações diretas e nas entrevistas que realizamos.

Eu acho que a gente não conseguiu ainda ter uma participação completa. O importante é o PPA participativo online, mas o que eu vou falar é pro pessoal lá do interior do Amazonas, que não tem internet? Que não sabe o que é o PPA, que tem vontade de participar. Eu acho que tem alguns obstáculos ainda do próprio governo, ou do país, não só o governo, mas o Estado brasileiro, de democratizar a democracia. A gente não chegou ainda nos lugares mais longínquos deste país. A gente está nos meios e centros urbanos ainda. Todas as plenárias foram capitais. Todas as plenárias foram capitais. **(Assessoria de diversidade e participação)**

Alguns dos inúmeros exemplos enfocam perfis de pessoas que tiveram dificuldades em usar plataformas digitais por questões estruturais, como a falta de conexão ou conexão de pouca qualidade, ou a falta de familiaridade com a internet no geral, o que se intensifica em casos de idosos, pessoas de áreas remotas e rurais, indígenas, quilombolas, pessoas em situação de rua, etc. Como solução para este problema, houve sugestões de interiorizar também os debates presenciais, com a realização de plenárias fora de capitais, por exemplo. Outra entrevistada sugeriu a colocação de totens ou computadores em lugares de grande circulação, como terminais de transporte público, possibilitando assim o acesso de pessoas por outros meios, mas também a promoção ou incentivo a atividades fora das capitais e destinadas a perfis socioeconômicos específicos.

Houve ainda menções específicas às complexidades da plataforma gov.br que, se de fato já alcança 150 milhões de brasileiros segundo estatísticas oficiais (Brasil, 2023e), ainda parece desafiar pessoas com menor prática no mundo virtual e menor traquejo com a internet. O argumento da segurança no uso do gov.br não foi questionado, tanto para evitar discursos desrespeitosos e propostas contrárias ao ordenamento legal, como para evitar múltiplas votações por uma só pessoa. Isso, no entanto, não diminuiu o mal-estar com a dificuldade de

acessar a plataforma do PPA participativo por meio desse mecanismo. Uma entrevistada questionou: “o gov.br é tão seguro que é difícil de acessar”.

Porque o povo não conseguia votar. A gente foi lá, escreveu a proposta, a gente fez todo o trabalho de divulgar isso nos estádios e tal, só que o pessoal não conseguia, não conseguia se cadastrar, não conseguia votar, não conseguia achar, que não era fácil também. Não era um trem assim. Sim. Vote na proposta tal e você... Clica direto no WhatsApp, né? É, você clicava e... Não tem esse negócio, por exemplo, tem uns troços que são bem fáceis, tipo, da Câmara, tem uns negócios assim, que tipo, vote sobre essa proposta de lei. Ai você vai lá, clica sim ou não. E pronto. **(Sociedade civil)**

É importante dizer que, mesmo com o tempo diminuto para responder a tantos desafios e com as limitações, técnicos, gestores e movimentos organizados contribuíram para contornar dificuldades de acesso por meio da criação de estratégias, como articulações com universidades e com aliados na sociedade civil e nos parlamentos, etc.

Nesse sentido, duas frentes de ações foram adotadas. A primeira refere-se à própria construção da plataforma. Em entrevista, os gestores afirmaram que houve um significativo esforço de adaptação da plataforma Decidim com o objetivo de ampliar a inclusão digital. A segunda trata do trabalho para facilitar o acesso via gov.br em apenas “dois cliques”; colocaram em destaque a chamada para votação no PPA; e incluíram dispositivos de acessibilidade na plataforma. Segundo os gestores a plataforma foi lançada com “gargalos” que foram solucionados ao longo processo. Pessoas com deficiência relataram a falta de recursos específicos, e que atualmente estão em desenvolvimento.

DIVULGAÇÃO

Em paralelo, houve esforços para a divulgação do PPA Participativo, com vistas a chegar a audiências amplas. Esteve ligada à construção de uma rede de contatos não apenas institucional, mobilizando as assessorias de comunicação e as redes dos ministérios, como também ligados a ativistas e influenciadores. Isso de fato ocorreu e contribuiu para explicar o volume de acessos em um processo que não foi objeto de campanhas de marketing, mas, segundo integrantes da equipe gestora, apoiou-se na divulgação via canais institucionais da presidência, dos ministérios, e na divulgação para a imprensa e para influenciadores digitais que eram convidados a usar os mecanismos de votação para colocar em destaque suas próprias agendas.

De acordo com as entrevistas, foi constituída uma rede de mais de 70 *influencers*, com membros de variados níveis de engajamento, seguidores e alcance. Foram realizados tuitos com *influencers*, ativistas e comunicadores livres em que foram verificados picos expressivos de acessos à plataforma. O objetivo seria alcançar um público que tradicionalmente não participa dos espaços participativos, chegando aos cidadãos comuns, sem um perfil de participação específico. Para a equipe a cargo desse trabalho o objetivo foi, em grande medida, alcançado.

Então quando a gente começa a dialogar com influencers. Hoje a gente tem uma rede constituída de influencers, tem cerca de 70 pessoas. Tem influencer com cerca de 70 mil seguidores, tem influencer com cerca de 20 milhões de seguidores. (...). Quando a gente consegue conversar com essas pessoas de diferentes públicos, que conversam com outras pessoas, que tem influência no ambiente digital (...), a gente traz para dentro do Brasil participativo um público que não é só aquele público que está historicamente mobilizado, aquele público historicamente mobilizado em organizações, em sindicatos, em espaços mais tradicionais de organização luta e participação. A gente consegue trazer a dona de casa que gosta do Gil do Vigor, que acompanha o Instagram dele. Alguém que gosta da Nath Finanças que acompanha ela e vê de repente ela fazendo uma proposta. **(Gestor/a)**

Algumas organizações da sociedade civil também se mobilizaram a partir das redes sociais e obtiveram relativo sucesso em relação ao engajamento a suas propostas. A Confederação Nacional dos Agentes Comunitários da Saúde (Conacs), que ultrapassou os 90 mil votos com a proposta “Qualificação técnica e valorização profissional dos ACS e ACE para ampliação de serviços de saúde no SUS”, adotou como estratégia a realização de transmissões simultâneas (com duração máxima de 30 minutos) para divulgação de sua proposta. Somadas, as *lives* acumularam 15.311 curtidas e 15.968 comentários. Além dessas, a *live* realizada no dia 26 de junho com a participação do Secretário Nacional de Participação Social, além de confirmar o trânsito institucional da proposta, também alcançou sozinha 14.639 comentários. O MST também realizou no dia 11 de julho um mutirão digital com 48 postagens incentivando a votação em sua proposta. Outras organizações, principalmente do campo corporativo, como profissionais de estética, coordenaram um conjunto de ações digitais para angariar votos.

Entre os próprios ministérios houve forte mobilização digital, principalmente entre os ministros com maior popularidade nas redes sociais, como o Ministério do Meio Ambiente e mudança do clima e da Igualdade Racial.

Segundo os gestores, os grupos que obtiveram maior votação em suas propostas também foram os que conseguiram maior articulação via redes sociais como: servidores públicos, pessoas ligadas à segurança pública e pessoas mais jovens. Movimentos tradicionais e baseados em

relações presenciais tiveram mais dificuldade. Ainda que tenham conseguido postar propostas, no geral, não conseguiram mobilizar grande quantidade de votos. Como possível caminho, tem sido apontada a necessidade de investimento em letramento digital, não apenas para acesso à plataforma como também voltada à comunicação e mobilização da participação via redes sociais. Em algumas entrevistas, gestores destacam ainda o desafio de possibilitar o “letramento digital sem desprezar o saber local”.

Apesar da mobilização, fica evidente que há diferenças importantes tanto em relação ao acesso à plataforma, quanto à atuação nas redes sociais, por parte da sociedade civil e até mesmo dos ministérios com menor inserção no ambiente digital (o que será melhor desenvolvido a seguir). Ainda que diversos movimentos sociais, sindicatos e outras organizações da sociedade civil e do próprio Estado tenham adaptado suas formas de interação diante das novas tecnologias, esse processo tem se mostrado insuficiente, principalmente para as organizações historicamente associadas ao campo progressista. Isso destaca os desafios que tanto esses movimentos, quanto as novas iniciativas governamentais de participação enfrentam ao tentar expandir o processo de inclusão. A iniciativa da plataforma Brasil Participativo demonstra que é possível realizar uma mobilização a partir do eixo da participação social, mas que ainda persistem importantes desafios ligados tanto ao acesso, quanto às estratégias de mobilização. Algumas ações práticas podem ser realizadas a fim de mitigar alguns desses desafios. (i) A disponibilização de totens ou outros dispositivos com acesso à plataforma em lugares de grande circulação pode facilitar a oportunidade de acesso e divulgação para um número ampliado de pessoas; (ii) Promover a criação e fortalecimento de redes de apoio com universidades e parceiros da sociedade civil que possam traduzir propostas *off line* para proposições online, com objetivo de criar caminhos alternativos para ampliar a formulação de propostas por grupos diversos; (iii) Por fim, atividades de formação e letramento digital focados em grupos marginalizados e destinados a perfis socioeconômicos específicos.

2.3.3. PROGRAMAS: PRIORIZAÇÃO, DISPUTA E A PARTICIPAÇÃO DOS MINISTÉRIOS

Os ministérios são responsáveis por propor as ações de suas áreas para cada Plano Plurianual, tendo, portanto, um papel central no PPA como um todo. Em 2023, além dessa tarefa, foram convidados a apresentar três propostas a ser priorizadas pela população via plataforma, e, adicionalmente, foram chamados a divulgá-las e contribuir com a mobilização de potenciais cidadãos e cidadãos interessados nos temas. Ao final do processo, os ministérios foram novamente

acionados, recebendo da coordenação do PPA Participativo as 50 propostas mais votadas e as 20 propostas mais votadas em cada área, para análise e incorporação tanto no texto final encaminhado ao Planejamento, como em outras ações cotidianas de cada pasta (Brasil, 2023, p.5).

Segundo relatos, a inserção dos ministérios no PPA Participativo deu-se por algumas vias principais: com secretários e secretárias executivas de cada pasta, que conduziam o PPA como um todo; com as assessorias de comunicação que foram contatadas pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), que ofereceu kits de comunicação e estimulou a realização de ações próprias dos ministérios; e também com uma categoria recém-criada na estrutura federal, que são os Assessores de Participação e Diversidade. Formuladas no período do governo de transição e alocadas em cada um dos ministérios, essas assessorias que têm a tarefa de manter um olhar transversal para participação e diversidade nas ações do governo foram acionadas para a construção do PPA Participativo logo no início da construção do PPA em 2023. De fato, tratava-se de um grupo novo na Esplanada e vinculado ao processo de retomada e reorganização da participação no governo federal, mas bastante diverso em termos de perfil e trajetórias. Foi incentivado a contribuir nas mobilizações de grupos organizados com os quais cada ministério tivesse contato, além da construção interna para divulgação e mobilização para atividades do PPA.

Ao propor aos cidadãos a seleção de até três programas apresentados pelos ministérios, o PPA Participativo delineou um processo que tinha como foco ajudar estabelecer prioridades, conferindo hierarquia às propostas. Com isso, ainda se estabelecia uma dinâmica de jogo, ou *gamificação*, com vistas a atrair uma certa lógica de concorrência que, levando interessados a divulgar seus planos e preferências, poderia atrair atenção ao processo como um todo.

Entre os ministérios, a recepção a esse tipo de formato de “planejamento participativo”, no qual se estabelece alguma concorrência pela atenção dos cidadãos, foi bastante variada: houve quem embarcasse na disputa e houve quem duvidasse de seu sentido para o planejamento de ações do governo, que deveriam ser priorizadas a partir de projetos políticos. Pelo positivo, isso incentivou o envolvimento dos ministérios na difusão de suas propostas e na mobilização tanto de aliados na sociedade civil – gente que já participa de instâncias e conselhos a eles vinculados –, como do público em geral, via redes sociais e canais de comunicação. Foi o que aconteceu no Ministério do Meio Ambiente, que acabou com o programa mais votado. “Enfrentamento da emergência climática” recebeu 20,5 mil votos, quase empatado com o programa de “Atenção

primária à saúde” (Brasil, 2023a, p.20).

Eu participo de vários movimentos. Da sua história, antes de estar aqui. Exatamente. Então, em um momento, se reunia um grupo. Avisava. Ah, ministra, pode entrar pra uma reunião nossa? A ministra entrava, potencializava, só aí, pra gente botar, pra gente pedir voto. Você tem a maior votação da sociedade civil ser do meio ambiente. Então, é simbólico, imagético, é uma sensação pro mundo. **(Assessoria de diversidade e participação)**

Pelo lado negativo, porém, ela tenderia a gerar uma disputa entre os ministérios por propostas que desvirtua o objetivo do PPA, que é justamente definir prioridades de forma orgânica e articulada com o projeto político de cada governo.

Primeiro, tem sentido dentro de um governo que tem que ser coeso, que tem que ter projeto político. Então, você ficar competindo entre programas, e aí você dizer que o programa de atenção básica de saúde é mais importante do que o enfrentamento à violência contra as mulheres. Não tem sentido, entendeu? Porque, no final das contas, é uma soma, né? É uma soma. A atenção básica, mais o enfrentamento à violência, mais a geração de emprego e renda, e tal, muda a vida das pessoas. O cidadão comum pode não entender qual é a importância das coisas. Mas a gente sabe, né? Você fica dando uma ordem em primeiro lugar, em segundo lugar. Há uma coisa que não tem, não pode ter qualificação. Isso é uma coisa. Mas só que, e isso reforça o que é o governo. O governo é a escolha política do financiamento **(Sociedade civil)**.

Ainda em relação aos programas, caberia avaliar porque o total de votos foi de cerca de 216 mil, ficando, portanto, em patamar muito inferior ao 1,2 milhão de votos destinados às propostas da sociedade civil, conforme apontaram alguns assessores com os quais conversamos. Uma hipótese seria que isso se deve à generalidade dos textos, curtos e pouco específicos, o que pode ter angariado pouco interesse de potenciais votantes. Nesse caso, qualificar as justificativas e evidenciar quais políticas e ações compõem determinado programa poderia ser uma estratégia mais profícua, a ser testada em edições futuras. Alternativamente, encontrar modos de vincular propostas diretamente aos programas, tornando visíveis conexões possíveis, talvez possa contribuir para que o debate em torno do perfil dos programas se aprofunde e, inclusive, permita que o potencial deliberativo desse tipo de processo comece a ser explorado.

Entretanto, se considerarmos que a priorização é um termômetro, ainda que limitado, dos temas de interesse da população, talvez dali pudessem ser retiradas pistas para estratégias para a construção de políticas participativas sobre temas capazes de angariar a atenção não apenas de pessoas com histórico participativo, mas também de outros perfis. Por exemplo, os programas mais votados poderiam criar bases para OPs temáticos, ou abrir consultas para

discussões regionais, retomando o contato com as pessoas que demonstraram interesse pelo tema. Ações desse tipo podem reforçar laços e aumentar a percepção de escuta e proximidade entre população e governo.

Por fim, nota-se a relevância dos ministérios, via gabinetes ministeriais e via a recém-criada Assessoria de Participação Social e Diversidade, para capilarizar processos de construção de mobilização. Os resultados dessa estratégia variaram a depender do perfil do ministério e do padrão da sociedade civil de cada área, mas de modo geral é importante em processos futuros aprofundar tal articulação, inclusive com disponibilidade de tempo e abertura para construção coletiva de estratégias de mobilização, dado o potencial dos ministérios em capilarizar processos e alcançar audiências e grupos específicos que podem estar fora do radar da Secretaria Geral e da Presidência.

2.3.4. PROPOSTAS, VOTOS, E UMA IMAGEM DA SOCIEDADE CIVIL

Conforme já mencionamos, o segundo eixo de participação direta e massiva do PPA previa a apresentação de propostas por qualquer cidadão brasileiro cadastrado no gov.br, e a votação de cada pessoa em até três propostas. Nessa dinâmica, aprofunda-se o caráter de ampliação da participação, aliado a uma baixa intensidade deliberativa. Não há dúvida que, como primeira experiência de abertura de canais nacionais e massivos para participação via internet, o PPA participativo de 2023 mostrou-se um sucesso, como vem sendo divulgado pelo governo federal.

No eixo analítico sobre o ao perfil da sociedade civil emergem outros achados interessantes, efeitos dessa abertura do Estado para ouvir demandas e preferências da sociedade, e é nele que vamos nos concentrar nas análises sobre as propostas, mencionando o conteúdo das propostas em si quando necessário para esta análise.

Entre as 10 propostas mais votadas, que tiveram entre 95 mil e 19 mil votos cada, sete são relativas a servidores públicos, tratando de qualificação e valorização profissional, salário, carreira e aposentadoria. Esse perfil demonstra o investimento de setores corporativos, tais como associações profissionais, sindicatos e conselhos profissionais. Trata-se de coletivos que apostaram no PPA Participativo como um canal para avançar em suas demandas ao Estado. O resultado das votações demonstra capacidade de mobilização desses setores. Alguns deles já tinham sido convocados a edições anteriores do PPA Participativo, a exemplo das reuniões setoriais em 2016 que incluíram sindicatos. Isso pode indicar uma curva de aproximação com

temas orçamentários, mas, provavelmente, indica que grupos que já conhecem o linguajar do Estado, os meandros da produção orçamentária são especialmente capazes de ocupar os canais de acesso ao Estado que se abrem.

Ainda sobre as propostas mais votadas, mostram força o setor da saúde (3 entre 10) e o de justiça e segurança pública (2 entre as 10 primeiras propostas). Na saúde, estão presentes algumas das categorias de maior número de trabalhadores, com demandas pela valorização dos agentes de saúde, o aumento do piso salarial em áreas de enfermagem e da odontologia. Além das demandas trabalhistas, há ainda duas outras propostas que tratam de saúde, uma delas pela criação de conselhos para a categoria de estética e cosmetologia e outra na interseção entre saúde, assistência social e direitos humanos – “Inclusão das pessoas com Fibromialgia, Lúpus, Anemia Falciforme e doenças correlatas como PcD’s”. A força demonstrada nas pautas de saúde indica a força e capacidade de mobilização dos movimentos organizados na saúde, que está na gênese do Sistema Único de Saúde e dos mecanismos de participação que o compõem, e que tem estado ativo durante toda a Nova República. Trata-se, portanto, de um setor bem conhecido da sociedade civil nacional, e que se articula em torno de um tema central nas preocupações da vida de brasileiras e brasileiros.

A força das pautas de segurança pública também chama atenção. As propostas de incluir guardas municipais na categoria de segurança pública e aumento de cargos na Polícia Rodoviária Federal seguem a toada das pautas corporativas, mas indicam também a visibilidade de setores que se fortaleceram no governo federal anterior – basta lembrar do papel da PRF durante o dia da eleição de 2022. A receptividade das propostas aponta para a relevância e capacidade de mobilização a partir de temas relativos à segurança na agenda do Brasil contemporâneo.

Já a nona proposta mais votada recebeu 39,9 mil votos e demanda uma Política Nacional de Controle Populacional de Cães e Gatos, também dá pistas sobre um tema ascendente na sociedade – os animais domésticos – e de como há uma sociedade civil em volta do tema e articulada a ponto de apresentar propostas ao governo Federal. A proposta foi apresentada por um cidadão que se definiu, no perfil inserido no gov.br, como “Ativista dos Direitos dos Animais, Advogado Animalista e vegetariano”. Essa ideia estava sendo desenvolvida no Ministério do Meio Ambiente com o nome de Programa Nacional de Manejo Populacional Ético de Cães e Gatos. Ao não ser escolhida como um programa prioritário pelo MMA, ela foi transformada em proposta e encaminhada pela setorial do PT⁷. A significativa votação da proposta demonstra como um

⁷ Informações obtidas a partir das discussões na Audiência Pública no Congresso realizada em 14/09/2023 e a partir das entrevistas realizadas.

mesmo tema pode transitar por diferentes posições no espectro político. A defesa dos direitos dos animais ganha destaque no campo político mais conservador, dada a representatividade de parlamentares identificados com a direita que foram eleitos com base nessa temática. Em termos de amplitude do processo participativo, trata-se de uma informação interessante, que aporta também informações sobre elementos da sociedade civil que não necessariamente estão no campo político mais direto do governo federal, mas que têm potencial de interesse em temas de participação, e podem ser capazes de fazer pontes com outros cidadãos e coletividades de outras matrizes de pensamento e ação.

Outra proposta, com o objetivo de incentivar o consumo de feijão por meio do Programa de Incentivo à Proteína Vegetal (Prove), foi apresentada por uma integrante da Sociedade Vegetariana Brasileira. Apesar de classificada apenas entre as prioritárias para o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, cabe como exemplo de um tipo de articulação realizada por grupos de diversos tamanhos da sociedade civil e com interesses diversos, mas que convergiram em contribuir com suas prioridades para o PPA.

Organizações voltadas para as áreas de alimentação e meio ambiente, geralmente caracterizadas por operar de maneira voluntária e autônoma e que, muitas vezes, concentram suas pautas na alteração de práticas individuais – apenas mais raramente voltando-se a pressionar o Estado por regulação ou políticas públicas –, possuem um perfil distinto em comparação às organizações sindicais e movimentos sociais. Há aqui indícios de uma sociedade civil menos voltada a disputar o Estado, mas também menos próxima ao projeto político do governo corrente. Por sua vez, capaz de tratar de temas que vêm crescentemente mobilizando a sociedade, algo que pode ser explorado em iniciativas temáticas futuras no campo da participação, com o intuito de aproximar cidadãos e cidadãs que tenham sensibilidade aos temas e tenham potencial para serem sensibilizados sobre questões relativas à democracia e à participação.

A dinâmica muda pouco entre a 10ª e a 20ª propostas mais votadas, onde figuram apenas 3 propostas distantes dos temas corporativos. Uma das exceções é pela “Reforma agrária para desenvolver o Brasil e combater a fome”, que ficou em 14º lugar, recebendo 13,4 mil votos. A julgar por algumas das entrevistas que fizemos nesta pesquisa, movimentos sociais com proximidade política ao governo Federal fizeram alguns esforços de apresentar propostas, assim como esforços de mobilização para angariar apoios. Os relatos sobre as experiências mostram uma certa frustração com a quantidade de votos angariados ou, ainda, com o fato de que ao final as propostas terminaram submetidas aos programas pré-estabelecidos, perdendo visibilidade.

Uma comparação entre a participação das organizações da sociedade civil nas plenárias e na plataforma digital do PPA mostra que aquelas organizações presentes nas plenárias não foram, necessariamente, as que mais angariaram votos em suas propostas. Além disso, demonstra que as formas de mobilização presencial e digital não necessariamente coincidem. Os quadros a seguir permitem comparar a votação de propostas de organizações que estiveram presentes em várias plenárias estaduais, incluindo aquelas com direito a voz, com as propostas de organizações profissionais e corporativas.

Quadro 4a. Votação de propostas de organizações presentes nas plenárias estaduais

Organizações	Proposta	Votação Final	Posição no Ranking Final
MST	Reforma Agrária para Desenvolver o Brasil e Combater a Fome	13.384	14º no TOP 50
MTST	Programa Periferia Viva (Sec. Nac. de Periferias)	3.952	39º no TOP 50
Marcha das Mulheres	Política de Cuidados	522	Não entrou no TOP50 (Ficou em 7º no ranking do MM)

Fonte: Elaboração das autoras.

Quadro 4b. Votação de propostas de corporativas e profissionais

Proposta	Votação Final	Posição no Ranking Final
Segurança Pública Cidadã -Segurança jurídica para os guardas municipais.	75.382	4º Top50
Aumento de cargos para aPRF e a convocação de todos os 1.455 aprovados	73.173	5º Top50
Criação do Conselho Federale dos Conselhos Regionais deEstética e Cosmetologia (Urgente - Lei nº 13.643/2018)	67.487	6º top50

De acordo com informações da equipe que analisou continuamente as dinâmicas da Plataforma, as plenárias contribuíram para o aumento do número de acessos, com destaque para as plenárias de lançamento e encerramento. Nas regiões onde a plenária estava ocorrendo, houve um aumento significativo do número de proposições, comparado proporcionalmente ao resto do país. Não foi percebido aumento proporcional no número de acessos na região onde ocorriam as plenárias, mas sim, aumento nas proposições e votação. No entanto, organizações profissionais, corporativas e sindicatos obtiveram um desempenho muito superior em termos de votos em suas propostas em comparação com os movimentos que estiveram nas plenárias, demonstrando um empenho ou capacidade de mobilização sem comparação.

Por outro lado, a 17ª Conferência Nacional de Saúde, que ocorreu entre os dias 3 e 05 de julho, aponta para potenciais impactos da articulação entre instituições participativas distintas. A dinâmica presencial da CNS incidiu de maneira efetiva sobre os votos na plataforma. As duas propostas mais votadas pela sociedade são da área da saúde e foram pautadas durante a conferência. Em menos de vinte dias, as propostas pela qualificação técnica e valorização profissional dos ACS e ACE e pelo aumento do piso da enfermagem saltaram do 5º e 6º lugar no ranking para as primeiras posições. Esse fato demonstra a força de áreas com forte trajetória participativa e com histórico de participação institucional, mas também o impacto que pode ter um encontro temático presencial na difusão de uma proposta – essa coincidência temporal de processos participativos pode ser explorada em iniciativas futuras.

Quadro 5. Variação da posição das propostas após a Conferência Nacional de Saúde

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: Elaboração das autoras.

Em síntese, o momento *online* do PPA Participativo, ao abrir canais de amplo acesso para a apresentação e seleção de propostas, foi capaz de incorporar perfis da sociedade civil que não estavam, necessariamente, no radar do poder público e, inclusive, ativistas ou grupos que não necessariamente situam-se permanentemente no campo político do governo. Trata-se tanto de ativistas individuais, como de associações temáticas de pequeno e médio porte que povoam a sociedade civil e que não necessariamente têm trajetória participativa intensa. Em tempos de

heterogeneização da sociedade civil e de polarização política, este é um feito importante do PPA Participativo. O aprofundamento de canais que porventura tenham se aberto nesse processo é uma tarefa importante em termos da reconstrução da participação no Brasil e pode ser utilizado como uma ferramenta para identificar temas e atores – individuais e coletivos – capazes de construir pontes com setores pouco afeitos ou duvidosos da participação.

2.3.5. O DESAFIO DO PAÍS TENSIONADO E A BAIXA INTENSIDADE NA DELIBERAÇÃO

Em termos de intensidade de deliberação, o perfil das votações sem espaço para troca de informações ou para a argumentação na própria plataforma levou a um padrão de baixa possibilidade deliberativa. A deliberação, nesse formato, é uma agregação de preferências prontas, sem as trocas de razões, sentidos e entendimentos, que permitiriam a disputa sobre pontos de vista, a integração ou fortalecimento de propostas, ou o deslocamento de entendimentos e preferências.

A plataforma digital, ela dá conta de qualquer um que queira se reunir presencial, livremente, ou até se reunir online e depois botar na plataforma. Nós trabalhamos com a integração do presencial e do digital. O presencial pode se multiplicar com reuniões livres, e o digital, ele é o ancoradouro do presencial, e também pode ter mobilização nas redes para votar na plataforma. Não é nenhum impeditivo.
(Gestor/a)

De acordo com o trecho acima, esta opção esteve baseada na ideia de que as discussões poderiam ocorrer entre os grupos proponentes, presencialmente, e depois a plataforma seria o espaço de publicização das ideias, que poderiam ainda ser objeto de campanhas. Este é de fato um olhar bastante interessante sobre as conexões entre os diferentes momentos do PPA Participativo, mas não avança em termos de permitir a troca de ideias, já que toda a preparação e depois as campanhas tendem a mobilizar pessoas que já concordam com as ideias estabelecidas, sem que haja debates sobre o conteúdo ou a forma de colocá-lo, exceto pela agregação de votos.

Outras entrevistas deixam entrever que a opção por este caminho tem relação com as condições de trabalho no tempo disponível, mas, também, que pairava certo temor de que o espaço fosse transformado em uma arena de disputas sobre direitos estabelecidos e normas constitucionais, ecoando alguns dos debates em curso no Brasil dos anos recentes, incluindo o 8 de janeiro de 2023. Uma das principais opções feitas para evitar este cenário foi, de fato, vincular o *login* ao CPF de cada pessoa, o que potencialmente coibiria discursos de ódio e afrontas maiores

às normas vigentes. Outra das opções que logramos identificar foi evitar qualquer barreira sobre conteúdo das propostas ou sua adequação ao PPA, deixando a moderação concentrar-se na tarefa de retirar da plataforma apenas conteúdos ofensivos ou ilegais.

Eu acho que o desenvolvimento da plataforma acoplado ao GOV.br foi determinante para evitar que ela fosse utilizada por movimentos da extrema direita, de acesso, e responsável no sentido semântico da arte não responder por aquilo que você faz. Eu acho que fomos bem. Segundo é que... A gente tem que ter uma experiência de participação digital que tivesse alguma robustez, do ponto de vista de mobilização. E isto conforme o PPA participativo foi ganhando visibilidade, sem nenhuma campanha, sem nenhum processo de comunicação mais amplo, da Secretaria de Comunicação e assim por diante. (...) É, se conseguiu construir no PPA participativo a maior experiência do governo executivo nacional em termos de participação digital. Então, isso é um ganho. **(Gestor/a)**

Como aponta a pessoa entrevistada, a aceitação de temas amplos e para além do escopo direto do PPA foi a consequência da opção por concentrar a moderação em questões constitucionais centrais. De fato, no desenho que agregou diferentes momentos isso pode ser objeto de revisão tanto no Fórum Interconselhos, como nas revisões finais feitas pelas áreas técnicas dos ministérios, o que indica uma vantagem importante do desenho com diversas instâncias e formatos de participação.

Por fim, os relatos indicam que a estratégia surtiu efeitos positivos em termos de segurança e resguardo das propostas, pois foram relatados números baixíssimos conteúdos ofensivos interceptados pela equipe de moderação, composta por estudantes da UnB e coordenada nas instâncias de organização do PPA Participativo na Secretaria Geral. Fica, portanto, o desafio de pensar formas de construir em processos futuros mecanismos que mantenham a segurança das interações e, ao mesmo tempo, contribuam para aprofundar a qualidade deliberativa, por exemplo, com ferramentas de *chat* e debate, e algum tipo de moderação entre participantes.

3

CONSIDERAÇÕES FINAIS: TEMPO, DELIBERAÇÃO, INCLUSÃO

O processo do PPA Participativo foi exitoso em sua abrangência e nos seus esforços de mobilização da cidadania, como evidenciam os números divulgados pelo governo Federal. Para além dos números, foi a primeira grande investida para a retomada da participação pelo governo eleito em 2022 e, portanto, construído ainda em um contexto de reorganização ao lado de decretos de recriação/reformulação dos conselhos nacionais e da própria Secretaria Geral da Presidência, além dos cargos de assessoria de Participação e Diversidade. Nesse contexto, o encadeamento entre os diferentes “momentos” de participação (plenárias estaduais – fórum interconselhos– plataforma digital) consolida-se como uma estratégia de mitigar alguns dos desafios colocados e ampliar a participação direta nas decisões públicas.

Pode-se sintetizar esses desafios em três eixos. O primeiro, de garantir a realização de um intrincado processo em um curto período, processo esse que exigiu rearticular a participação social tanto dentro como fora do governo. E, ainda mais central, enfrentou o desafio de ampliar a participação, ao tempo em que precisava garantir a qualidade da deliberação em um cenário de recente transformação dos atores coletivos que povoam uma sociedade civil tensionada. O terceiro eixo, por fim, é mais relativo à Plataforma de votações e refere-se à inclusão digital.

Sobre o primeiro desafio, o compromisso e efetividade das equipes gestoras envolvidas no processo foi um contrapeso importante à falta de tempo, mas essa não deve se tornar a regra sob pena de pesar sobre os indivíduos envolvidos. Adicionalmente, processos com mais tempo hábil também contribuiriam para articulações mais estáveis e profícuas com ministérios, o que certamente poderia contribuir para multiplicar canais de divulgação e mobilização desde dentro do governo, alcançando setores da sociedade civil que cada um deles é capaz de articular. Além disso, a atenção aos ministérios permitiria fortalecer parcerias com gestores de diferentes perfis que precisam, também eles, serem incluídos nos debates sobre participação e, por vezes, convencidos das vantagens do trabalho adicional. Assim, para processos participativos futuros, sugere-se prever um período confortável de articulação com parceiros do próprio governo, criando-se inclusive espaços de efetiva construção conjunta e partilha de poder de definição.

A dinâmica de reconstrução foi premente também em relação à construção da plataforma e à mobilização para o Fórum Interconselhos, cuja primeira reunião sentiu o impacto do processo ainda inicial de reorganização da participação em âmbito Federal. Em relação ao Fórum, para experiências futuras, pode ser proveitoso delinear com exatidão, e anterior ao início dos trabalhos, quais são as suas funções e como contribuem para o andamento dos processos

participativos em curso. Isso certamente contribuirá para manter e alavancar a confiança entre as instituições envolvidas. Aprofundar o desenho da interação entre cada um dos momentos é, de fato, algo que pode contribuir para a fluidez do processo. Por fim, a questão do tempo disponível para debates efetivos foi mencionada como fator limitante também em relação às reuniões do Fórum Interconselhos e das Plenárias Estaduais.

O segundo desafio, de ampliar a participação, ao tempo em que precisava garantir a qualidade da deliberação em um cenário de recente transformação dos atores coletivos que povoam a sociedade civil foi enfrentado, em boa medida, com a existência de “momentos” com diferentes perfis, conforme discutido nas páginas anteriores e sintetizado no quadro a seguir.

Quadro 6. Momentos participativos e categorias de análise

Momentos	Plenárias estaduais	Plataforma	Fórum Interconselhos
Perfil do desenho	Ratificação pública	Ampliação da participação	Ratificação pública (alguns momentos de partilha decisória)
Organização sociedade civil	(c) Movimentos e organizações (d) Organizações de perfil corporativo/ sindicatos	(a) Ativistas individuais (b) Associações temáticas (c) Movimentos e organizações (d) Organizações de perfil corporativo	(c) Movimentos e organizações (d) Conselheiros das IPS
Intensidade da deliberação	Baixa	Baixa	Média

Fonte: Elaboração das autoras.

Assim, o desenho institucional variou entre ampliação da participação, sobretudo pela possibilidade de apresentação de propostas por qualquer cidadão ou cidadã que se viu na Plataforma, e ratificação pública, pois tanto as plenárias estaduais como o Fórum Interconselhos funcionaram sobretudo para difusão de informações e validação das decisões, respectivamente. Processos participativos teriam a ganhar na medida em que esses perfis caminhem no sentido de compartilhamento de decisões sobre a estrutura da participação e das iniciativas, seja em termos de planejamento, seja em termos de avaliações, o que pode contribuir para o seu aprimoramento.

A intensidade da deliberação tendeu a média-baixa, um fenômeno que pode ser explicado tanto pelos esforços de ampliar a participação exponencialmente pela via da votação *on-line*, como por temores de que as recentes reconfigurações da sociedade civil desde que houve questionamentos da legitimidade das IPs até a entrada de grupos à extrema-direita que

gerassem tensionamentos intensos com outros presentes e pudessem impactar o processo participativo. A possibilidade de desentendimentos e violência nos espaços esteve no horizonte e impactou o processo, mesmo quando não chegou a ocorrer de fato – como, posteriormente, vimos ocorrer em Conferências Nacionais.

Aqui, coloca-se uma questão importante: é possível ampliar a participação e também a intensidade de deliberação?

Nossa resposta é que sim, sob determinadas condições. Primeiro, isso requer maior tempo de preparação, pela via de ferramentas como fóruns e debates temáticos vinculados à Plataforma. Mas, viu-se ao longo do processo também a erupção de espaços com mais intensidade deliberativa a partir dos encontros presenciais promovidos pelas Plenárias Estaduais, que acabaram sendo chamados de “reuniões livres”. Incorporar esse tipo de atividade entre os momentos dos processos participativos pode ser uma estratégia para abrir espaços de troca relevantes. Passaria por prever formatos aceitos de reunião, sugerir formatos de relatórios, prever locais para o registro das informações na Plataforma e, até, a atribuição de pesos maiores para propostas que comprovadamente fossem oriundas de grupos maiores, ou tivessem gerado processos anteriores de debate público.

Isso, porém, contribuiria para encontros entre grupos que já tenham ideias ou princípios parecidos. O maior desafio, portanto, reside em contribuir para ampliar os espaços de encontros e trocas de argumentos também em grupos política e ideologicamente diversos. Possibilidades nesse sentido parecem emergir a partir da proposição de debates sobre temas específicos, idealmente em grupos menores, com metodologias que permitam a identificação de pontos de convergência e facilitação de diálogo. Ainda que pontuais, esses diálogos poderiam reverberar na imprensa e nas redes sociais, criando exemplos de convergências de interesses para além de outros temas desagregadores. Temas capazes de aglutinar, como alguns dos que receberam votações numerosas, poderiam servir de base para processos participativos temáticos específicos. O exemplo evidente seria o de direitos dos animais, mas por que não outros como espaços de lazer, ou condições de trabalho para determinadas carreiras em saúde, ou discussões sobre melhorias em escolas? Promover processos participativos específicos para temas determinados certamente não exige a necessidade de processos amplos e gerais, mas poderia assentar bases para outros formatos e testar funcionalidades ou formas de reunião – outros temas, contenciosos e mais complexos, certamente seguirão em disputa na sociedade. Como princípio, no entanto, pode ser útil experimentar fomentar convergências, ainda que pontuais. De toda forma, em tempos de sociedade civil tensionada e da presença de coletivos cuja atuação vai

contra os princípios constitucionais fundamentais, é necessário manter atenção à emergência de disputas e tensões com potencial de atrapalhar os processos, o que foi feito, mas é necessário paralelamente buscar construir ativamente mecanismos para a aproximação com setores de fora do campo político do governo de modo que se alcance uma sociedade civil mais diversa, dentro do campo democrático. Não são esforços simples, mas são centrais para reconstruir uma percepção positiva das dinâmicas participativas no país, depois de tantos questionamentos a que foram submetidas.

Sobre o perfil das organizações da sociedade civil, enquanto nas plenárias e no Fórum Interconselhos foram priorizadas organizações de movimentos sociais e sindicais com prática participativa e do campo político do governo, a Plataforma mostrou-se capaz de certa ampliação e permite que se vislumbre uma sociedade civil bastante complexa, com a atuação desde ativistas de perfil mais individual, associações temáticas de diversos tamanhos, associações profissionais dentro e fora do mundo sindical. É bem verdade que o perfil corporativo dominou as propostas, indicando a força e capacidade de mobilização via interesses profissionais. No entanto, o perfil das propostas apresenta indícios de grupos sociais com interesse na política com potencial de aproximação de outros canais participativos e de debates específicos no governo. Essa energia pode ser aproveitada para processos futuros, em especial para um eventual orçamento participativo nacional. Também durante as plenárias estaduais certa abertura para grupos com algum potencial de diálogo, mas mais distantes dos campos progressistas estabelecidos, pode contribuir para diversificar o público atingido nesses momentos. Associações de evangélicos progressistas, por exemplo, que atualmente tem articulações em diversos estados, não foram vistas entre aquelas com direito a voz nas plenárias estaduais.

O terceiro e último eixo retoma um desafio relevante a qualquer iniciativa que se pretenda universal e que demande acesso à internet no Brasil, que é o da inclusão digital. Apesar da crescente disponibilidade de rede e da popularização do acesso à internet via celulares, as limitações à inclusão digital não estão solucionadas e impactam justamente grupos mais vulneráveis como populações empobrecidas e marginalizadas, em situação de rua, grupos rurais como indígenas e quilombolas. Sugestões sobre como superar estes desafios emergem da fala de organizações da sociedade civil e passam por canais para territorializar as demandas, realização de atividades preparatórias em espaços físicos, ou atividades propositivas presenciais com mecanismos para inclusão de propostas diferenciadas. Além disso, permitir acesso à Plataforma em lugares de circulação e criar mecanismos de traduzir propostas *off-line* para proposições *online*, com apoio de universidades e parceiros da sociedade civil, também podem ser caminhos a serem explorados.

Por fim, cabe uma última sugestão em relação aos resultados do PPA Participativo e sua inclusão no texto do PPA. É importante seguir e aprofundar as dinâmicas de transparência e prestação de contas, com informações sobre como as prioridades apontadas foram trabalhadas em cada ministério, seja na inclusão ao PPA, seja por outros caminhos. Só assim será possível alimentar a cidadania de confiança sobre os processos participativos que vêm sendo retomados, construindo-se um país no qual a participação seja um valor compartilhado.

Evidentemente, as sugestões de aprimoramento aqui apresentadas não levam em conta as condições materiais, financeiras e humanas necessárias para esse conjunto de atividades, porém, esperamos que sejam lidas no sentido de contribuir para que se pense, para além das limitações estruturais, em formas de ampliar a conexão entre participação e deliberação em iniciativas futuras.

Quadro 7. Síntese de sugestões de aprimoramento para processos futuros

<p>Desafio 1 Garantir a realização de um intrincado processo em um curto período</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prever período de articulação com parceiros do próprio governo, com partilha de poder na definição de estratégias. • Desenhar com nitidez e <i>a priori</i> as funções de cada momento participativo e suas conexões.
<p>Desafio 2 Ampliar a participação + qualidade da deliberação + sociedade civil tensionada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prever momentos de avaliação efetiva com parceiros dentro e fora do governo. • Garantir tempo hábil para debates nas reuniões (Fórum Interconselhos e das Plenárias Estaduais). • Formalizar e padronizar as pré-plenárias ou reuniões livres, garantindo maior espaço de discussão para a construção das propostas entre atores da sociedade civil e representantes do estado. Avaliar a atribuição de pesos diferenciados para eventos de maior porte. • Incluir mecanismos de interação nas ferramentas virtuais, com moderação interna e colaborativa. • Promover espaços temáticos e em pequena e média escala para experimentar encontros e trocas de argumentos também em grupos política e ideologicamente diversos. • Desenhar processos em que perfis de integrantes da sociedade civil menos próximos do campo político do governo sejam incorporados. • Avançar em iniciativas participativas temáticas sob temas de interesse difuso que se mostraram capazes de agregar muitos votos. Exemplo: animais, equipes de atendimento à saúde.
<p>Desafio 3 Inclusão digital</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interiorizar debates presenciais, com a realização de plenárias fora de capitais. • Disponibilizar totens com acesso à plataforma em lugares de grande circulação. – Articular redes de apoio com mecanismos para traduzir propostas <i>off-line</i> para proposições online, com apoio de universidades e parceiros da sociedade civil. • Atividades para grupos marginalizados, destinadas a perfis socioeconômicos específicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Debora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea. Cap. v. 7, p. 11-123, 2011.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, nº 1, Junho, p.43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, p. 443-464, 2007. AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 25-46, 2000.

BAIOCCHI, Giovanni. Participation, activism and politics. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**(Real Utopias Project). London: Verso, 2003.

BOHMAN, James. Deliberative democracy and effective social freedom: capabilities, resources, and opportunities. **Deliberative democracy: essays on reason and politics**, p. 321-348, 1997.

BRASIL, 2023. **150 milhões de brasileiros já usam o GOV.BR**. Ministério da Gestão e Inovação de Serviços Públicos, 27/06/2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/150-milhoes-de-brasileiros-ja-usam-o-gov.br#:~:text=150%20milh%C3%B5es%20de%20brasileiros%20j%C3%A1%20usam%20o%20GOV.BR%20E2%80%94%20Governo%20Digital>>.

BRASIL, 2023c. **Plenárias Estaduais** – Relatórios compilados pela Secretaria Nacional de Participação Social Secretaria Geral da Presidência. Brasília, Julho 2023. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1pui7Vr1XLoxJHXKVNXE1XKzXFcBXeWQe/view>>. Acesso em 19/01/2023.

BRASIL, 2023d. 2o Fórum Interconselhos. Relatório de Sistematização dos Grupos de Trabalho. Brasília, 10 e 11 de Julho de 2023. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1h4gOUYjzaEMje_iRHjIEFIWRrcvulGD5/view>. Acesso em 19/01/2023.

BRASIL. **Plano Plurianual 2024-2028**. Relatório da Participação Social no PPA 2024-2027. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/relatorio-ppaparticipativo>>. Acesso em 1/11/2023.

BRASIL. **Relatório da plataforma**. Processo digital do PPA Participativo. 11 de maio a 16 de julho, 2023. Brasília, 2023b. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/ppa-participativo/ppa-participativo-saiba-mais/relatorio-da-plataforma-brasil-participativo>>. Acesso em 16/01/2024.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa de conselhos de assistência social**. Paco Editorial, 2013. FUNG, Archon; WRIGHT, Erik O. (eds.). **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. London: Verso, 2003.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua nova: revista de cultura e política**, (36), 39-53. 1995. HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. v. II. 2. ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil. **Comparative politics**, p. 291-312, 2004.

ANEXO 1

DADOS MOBILIZADOS

Dados mobilizados				
	Construção com ministérios	Plenárias	Fórum Interconselhos	Plataforma Brasil Participativo
Relatórios de observação participante e de dados secundários	Relatório da plataforma enviado aos ministérios (SGPR)	Relatório de observação participante de 8 plenárias estaduais (Bahia, Ceará, Paraíba, Paraná, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Distrito Federal e Santa Catarina)	Relatório de observação participante no Fórum Interconselhos (1º e 2º)	Relatório da plataforma enviado aos ministérios (SGPR)
	Relatório da participação no PPA 2024-2027 (SGPR)	Levantamento de propostas discutidas nas plenárias estaduais e respectiva votação	Relatório do 1º Fórum Interconselhos – Grupos de Trabalho (18 e 19/04/2023) Relatório do 2º Fórum Interconselhos – Grupos de Trabalho (10 e 11/07/2023) Relatório de Devolutiva – Dimensão Estratégica – 2º Fórum (Disponibilizados pela SGPR)	Relatório da participação no PPA 2024-2027 (SGPR)
Relatório das plenárias estaduais e distrital (SGPR)				
Entrevistas semiestruturadas	Coordenadora-Geral GNova Transforma Diretoria de Inovação	Diretoria de Planejamento e Orçamento Participativo		
	Assessoria de Participação Social e Diversidade do Ministério do Meio ambiente e mudança de clima	Secretário Adjunto da Secretaria Nacional de Participação Social		
	Assessoria de Participação Social e Diversidade do Ministério da Saúde	Coordenadora-Geral de Planejamento e Orçamento Participativo		
	Assessoria de Participação Social e Diversidade do Ministério do Esporte	Diretoria de Participação Digital da Secretaria Geral da Presidência		
	Assessoria de Participação Social e Diversidade do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à fome	Coordenação do Movimento sem Terra (MST)		
Coordenação da Central dos Movimentos Populares				