



ENAP

O PPA Federal 2024-2027:

análise da Plataforma Brasil
Participativo



| Luiza Jardim

POLICY PAPERS
POLICY PAPERS

O PPA Federal 2024-2027: análise da Plataforma Brasil Participativo

| Luiza Jardim

**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

J373p

Jardim, Luiza

O PPA federal 2024-2027: análise da plataforma Brasil Participativo /
Luiza Jardim. -- Brasília: Enap, 2024.

28 p. : il.-- (Policy Paper-4; Coleção: Cátedras 2024)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Participação social. 2. Transformação digital. 3. Inclusão digital. 4.
Políticas públicas. I. Título. II. Jardim, Luiza

CDD 323.0420981

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880



SUMÁRIO

- 04** Editorial – Cátedras 2023
- 05** Mini-bio da Autora
- 06** Resumo Executivo
- 06** Evidências para a Prática
- 07** Introdução
- 11** Diagnóstico
- 14** Análise Aprofundada
- 25** Conclusão e Recomendações
- 27** Referências Bibliográficas

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 DA AUTORA

LUIZA JARDIM

Luiza Jardim é graduada em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais e doutoranda em Administração Pública e Governo também pela FGV-EAESP.

RESUMO EXECUTIVO

Este *policy paper* apresenta uma análise do processo participativo na elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 do Governo Federal do Brasil. O objetivo é avaliar a plataforma de participação digital, suas potencialidades e limitações, além de sua articulação com os demais mecanismos de participação, a fim de fornecer recomendações de política para futuras iniciativas de participação digital. A metodologia incluiu a análise de dados utilizando um *framework* analítico desenvolvido por Hofmann, Münster e Noennig (2020), entrevistas e análise qualitativa. Os resultados revelaram um alto nível de engajamento na plataforma digital, mas também limitações significativas, como exclusão digital, falta de interação entre os participantes e necessidade de maior articulação da participação digital com as plenárias estaduais e os fóruns interconselhos. As recomendações de política enfatizam a importância das estratégias de inclusão digital, a integração efetiva dos mecanismos de participação e a coleta e o acesso aos dados do perfil dos participantes. Essas recomendações visam informar as estratégias de inclusão digital, o refinamento técnico de plataformas participativas e a importância das colaborações interministeriais para processos participativos bem-sucedidos. Espera-se que essas recomendações sejam consideradas pelo Governo Federal e outros interessados na formulação de políticas para promover uma participação social mais inclusiva e eficaz no Brasil.

EVIDÊNCIAS PARA A PRÁTICA

- A análise do perfil dos participantes na plataforma digital utilizada durante a elaboração do PPA Participativo 2024-2027 revela como as desigualdades sociais se manifestam na dimensão digital, fornecendo insumos importantes para a avaliação do processo passado e destacando a importância do aprimoramento da coleta e do acesso aos dados de perfil nos próximos processos.
- A integração entre os mecanismos de participação, como as plenárias estaduais, fóruns interconselhos e a plataforma digital, apresenta oportunidades para explorar as potencialidades de cada um e diminuir as limitações individuais, permitindo uma abordagem mais abrangente e inclusiva para a formulação de políticas públicas.
- A colaboração complementar entre a Secretaria-Geral da Presidência da República e o Ministério do Planejamento e Orçamento demonstrou eficácia na elaboração do PPA, evidenciando a importância dos arranjos interministeriais para o sucesso dos processos participativos.

Esta pesquisa analisou a participação social durante a elaboração do Plano Plurianual (PPA) de 2024-2027 do Governo Federal, com foco na utilização de uma nova plataforma digital para a participação e do perfil de participante do mecanismo. O objetivo da pesquisa foi compreender quais fatores orientaram o desenho deste processo de participação, classificar o processo quanto à representatividade, inclusão, transparência interna e facilitação da deliberação, e por fim apresentar indicações para a utilização futura de plataformas digitais em processos de participação no Governo Federal. A pesquisa foi desenvolvida a partir de dados disponibilizados pelo governo, por entrevistas semiestruturadas e observação participante, e este *policy paper* apresenta o diagnóstico da pesquisa, além de recomendações para outros processos de participação digital no Governo Federal.¹

O PPA define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, contemplando os principais projetos e recursos para cada área e orientando as prioridades e o orçamento para os próximos quatro anos. Em 2023, a elaboração do PPA contou com três mecanismos de participação social: o estabelecimento de um Fórum Interconselhos, que se reuniu em três momentos ao longo do processo de participação; a realização de plenárias estaduais nas capitais dos 26 Estados e do Distrito Federal, das quais participaram mais de 34 mil pessoas; e a participação ampla da população através da Plataforma Brasil Participativo, uma ferramenta digital que foi acessada por mais de 4 milhões de pessoas e contou com quase 1,5 milhão de participantes.

Esse número é expressivo quando comparado a outras experiências de participação social no Governo Federal, mas é necessária uma análise sobre o perfil dos participantes a fim de inferir a representatividade, especialmente por tratar-se de engajamento por meio de uma ferramenta digital. A expectativa inicial de que o governo eletrônico e a tecnologia em um geral trariam benefícios a todos os cidadãos foi colocada em questionamento com a manifestação de fatores de desigualdade no acesso a esta tecnologia (Macaya *et al.*, 2021). A discussão sobre a exclusão digital, que se inicia nos anos 90 com o avanço da internet e dos computadores (Scheerder; Van Deursen; Van Dijk, 2017), traz enfoque para as “desigualdades sociais e políticas relacionadas a interações entre indivíduos, tecnologia e sociedade (Helbig *et al.*, 2009)” (Macaya *et al.*, 2021, p. 132, tradução nossa).

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

A pesquisa TIC Domicílios traz um panorama sobre o uso de governo eletrônico no Brasil. Os dados mais recentes (2023) mostram que há diferença de cor ou raça entre aqueles que declararam serem usuário do governo eletrônico: 77% das pessoas brancas declararam ter utilizado a internet para consumir serviços do governo nos últimos 12 meses, enquanto entre as pessoas pretas e indígenas foram 68% e 67%, respectivamente.

A TIC Domicílios 2023 também revelou uma disparidade marcante no uso de governo eletrônico por pessoas de diferentes graus de escolaridade. Enquanto entre pessoas com ensino superior, 87% afirmaram ter utilizado governo eletrônico no último ano, entre os analfabetos/ com educação infantil e os com apenas ensino fundamental essa proporção é de 35% e 56% respectivamente. A Tabela 1 apresenta os dados sobre os usuários de governo eletrônico de acordo com a TIC Domicílios 2023, focando nas variáveis de região, sexo e faixa etária, que são as utilizadas nos relatórios do PPA Participativo elaborados pelo Governo Federal.

Tabela 1. Usuários de governo eletrônico por região, sexo e faixa etária

Região	Usuários de governo eletrônico nos últimos 12 meses (%)
Norte	70
Nordeste	65
Sudeste	77
Sul	76
Centro-Oeste	73
Sexo	
Masculino	75
Feminino	72
Faixa etária	
De 10 A 15 Anos	-
De 16 A 24 Anos	81
De 25 A 34 Anos	76
De 35 A 44 Anos	80
De 45 A 59 Anos	68
De 60 Anos Ou Mais	51

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa TIC Domicílios 2023.

A exclusão digital pode ser compreendida como um processo que vai além do acesso à Internet ou a tecnologia, e permeadas por dimensões socioeconômicas que tanto influenciam o fenômeno como são influenciadas por ele. Ou seja, desigualdades pré-existentes podem determinar a maneira como diferentes grupos usam a Internet, reforçar desigualdades existentes ou mesmo criar novas desigualdades (Schou;Pors, 2018; Macaya et al., 2021). Portanto, ao analisar uma experiência de participação digital no Brasil, é importante valer-se tanto dos marcadores indicados pela literatura de exclusão digital como pensar em outros marcadores que têm dimensão relevante no país. Neste estudo, trazemos centralidade para sexo (gênero é o critério trazido pela literatura, mas os dados apresentados reúnem apenas a informação de sexo), faixa etária e região. Além destes critérios, analisar raça, classe social, escolaridade e faixa de renda seria fundamental, tanto pelo que indica a literatura como pela relevância que essas dimensões têm no país, mas estes dados não estavam disponíveis.

Esta pesquisa analisou os dados sobre o perfil dos participantes na plataforma Brasil Participativo a partir do Relatório da Plataforma e do Relatório da Participação Social no PPA 2024-2027. O primeiro documento, “Relatório da Plataforma”, apresenta dados gerais sobre o processo do PPA além das propostas mais votadas para cada Ministério. Já o documento “Plano Plurianual 2024-2027: Relatório da Participação Social no PPA 2024-2027” traz análises do perfil dos participantes a partir de duas bases de dados: os obtidos diretamente na plataforma de participação, que traziam dados sobre as propostas, número de votos e informações quantitativas dos participantes; e um estudo qualitativo realizado pelo Dataprev a partir do cruzamento dos dados da plataforma com bases que possibilitam identificar o perfil da participação e dos votos: Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS); Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e Cadastro Único (CADÚnico).

Foram solicitados dados desagregados via Lei de Acesso à Informação (LAI), além de informações de perfil que não constavam nos relatórios, porém a Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) informou que não tem acesso aos mesmos. Assim, as dimensões analisadas neste trabalho são: sexo, faixa etária e região. Dados sobre raça, deficiência, faixa de renda e escolaridade não são analisados porque, de acordo com o relatório e com a justificativa do pedido de acesso à informação, há um alto percentual de informações não disponíveis nas bases utilizadas, por configurarem informações não obrigatórias no cadastro de usuários no sistema “gov.br”, o que poderia levar a análises falsas. O pedido solicitava também o acesso a dados desagregados dos participantes, que tampouco foram cedidos.

Esses dados foram complementados por entrevistas semiestruturadas realizadas online entre setembro de 2023 e janeiro de 2024. Dentre os entrevistados estão membros da Diretoria de Participação Digital da SGPR, da Diretoria de Planejamento e Orçamento Participativo também da SGPR, da Secretaria de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), do Gabinete da Ministra do MPO e um Assessor Especial de Participação Social e Diversidade de um Ministério finalístico. Além disso, alguns dados coletados durante observação participante nos três encontros do Fórum Interconselhos e em duas plenárias estaduais contribuíram na pesquisa. Os dados foram, então, analisados a partir de uma matriz analítica desenvolvida por Hofmann, Münster e Noennig (2020), que engloba representatividade, inclusão, transparência interna e facilitação da deliberação.

A escolha deste objeto de estudo se dá pelas inovações participativas, pelo arranjo interministerial elaborado para a sua execução e pela possibilidade de estudar, a partir deste caso, dilemas das literaturas de participação social e governo digital. Com isso, a pesquisa pretende realizar considerações sobre os limites e as possibilidades dessa plataforma digital e do perfil dos participantes e fazer recomendações para a utilização futura desta ou de outras ferramentas, o que pode auxiliar na decisão sobre sua eventual utilização em outros processos participativos, como o Orçamento Participativo.

O processo participativo realizado durante o ano de 2023 para o planejamento do Plano Plurianual 2024-2027 foi inovador na sua estrutura de participação social, contando com três mecanismos de participação e com proporções inéditas. Entretanto, algumas limitações emergiram no acesso à plataforma, especialmente no que diz respeito ao perfil dos participantes, a articulação entre estes diferentes mecanismos e ao enfrentamento da exclusão digital. A estrutura de governança estabelecida entre a SGPR e o MPO mostrou eficácia, evidenciando uma colaboração complementar e um arranjo que permitiu que a elaboração do PPA caminhasse tanto dentro dos Ministérios quanto com a população em um curto prazo de tempo. No entanto, uma maior articulação entre estas duas esferas teria aumentado a eficácia do processo.

A articulação entre os três mecanismos de participação – plenárias estaduais, fóruns interconselhos e a plataforma digital – apresenta oportunidades para melhorias estruturais. A deliberação, elemento essencial do processo, encontrou limitações na plataforma de participação digital, onde a ausência de interação direta entre os participantes e a restrição de comentários impactaram a capacidade de aprimoramento das propostas. Além disso, a identificação de propostas duplicadas na plataforma destaca a necessidade de refinamento técnico para garantir eficiência e clareza no processo participativo. O acesso à plataforma, realizado mediante login do portal de governo eletrônico “gov.br”, apresentou benefícios, mas também limitações relacionadas ao uso deste portal pela população, que transbordam as capacidades das equipes de participação digital, configurando um desafio central da estratégia de governo digital do Governo Federal.

O nível de engajamento na plataforma digital, quase 1,5 milhão de participantes, é substancialmente maior do que os processos anteriores de participação no PPA ou em outro mecanismo do Governo Federal, e também maior que o número de pessoas que frequentaram alguma das plenárias estaduais realizadas durante o processo (quase 35 mil pessoas). Porém, a análise do perfil dos participantes demonstra como as desigualdades sociais se manifestam na dimensão digital. Apesar das limitações no acesso aos dados sobre raça, escolaridade, pessoas com deficiência (PCDs) e faixa de renda, as informações disponibilizadas no relatório e os cruzamentos dessas com os resultados da TIC Domicílios 2023 nos permitem refletir sobre como condicionantes da desigualdade no Brasil se manifestam no acesso à participação social nos espaços digitais de debates sobre políticas públicas.

A tabela abaixo sintetiza a análise e discussão sobre a distribuição dos participantes considerando a matriz analítica desenvolvida por Hofmann, Münster eNoennig (2020).

Tabela 2. Avaliação do PPA Participativo

Critério	Definição	Diagnóstico
Representatividade	Os participantes devem ser representativos do público afetado, monitorando a distribuição sociodemográfica. Representação pode ser excessiva para garantir participação de grupos tipicamente marginalizados.	Os participantes foram próximos ao representativo em relação às regiões, mas houve desigualdade na representação por sexo e faixa etária. As mulheres superaram a proporção da população em número de votos, mas no cadastro de propostas a proporção masculina foi maior. A faixa etária também mostrou uma divisão notável: enquanto a maioria dos participantes do processo são de pessoas entre 25 a 44 anos, o perfil dos que mais elaboraram propostas são de pessoas mais velhas, entre 45 e 65 anos.
Inclusão	Medidas para garantir que todos contribuam igualmente, considerando desequilíbrios de poder e hábitos de comunicação.	A plataforma buscou tornar a experiência amigável e inclusiva, adaptando-se para usuários com menos domínio de internet. Destacou-se a inclusão da língua brasileira de sinais, mas a acessibilidade para pessoas com deficiência foi criticada de maneira geral. A falta de medidas específicas para grupos digitalmente excluídos evidencia uma lacuna. Plenárias estaduais ofereceram explicação sobre o uso da plataforma, mas não houve iniciativas para oferecer wi-fi e dispositivos, e nem medidas abrangentes para ampliar a participação fora das plenárias.
Transparência Interna	Garantir que o processo seja compreensível aos participantes, explicando etapas e significados.	A plataforma forneceu informações claras e explicativas sobre cada etapa do processo, buscando garantir a compreensão dos participantes. Adaptações no software original foram feitas para melhorar o fluxo da participação.
Facilitação da Deliberação	Avaliação se a ferramenta permite a expressão e melhoria das ideias dos participantes.	A plataforma não permitia interação direta entre usuários, limitando-se ao registro de "apoio". Foi feita uma escolha de restringir comentários baseada na preocupação com discursos de ódio, mas essa restrição pode ter impactado a capacidade de deliberação. Plenárias estaduais e fóruns interconselhos permitiram alguma discussão, mas não houve um ambiente formal para facilitar a deliberação.

Fonte: elaboração própria.



Esse diagnóstico abrangente visa fornecer insumos valiosos para aprimorar futuras edições do PPA Participativo, otimizando a experiência dos participantes e fortalecendo a construção participativa de políticas públicas no Brasil. A próxima seção apresenta um detalhamento das evidências encontradas nos dados analisados.

A participação social sofreu graves retrocessos nos últimos anos, com desmontes de instituições participativas como conselhos que já estavam estabelecidos (Avritzer; Carvalho, 2021; Bezerra et al., 2024). A literatura sobre participação social no PPA conta com artigos sobre a importância do mecanismo de maneira geral (Ferreira Filho, 2014) ou descritivos de uma experiência pontual de participação em nível federal (Oliveira, 2013; Fornazari; Macedo; Beserra, 2016; Avelino; Santos; Bezerra, 2021) ou subnacional (Pomponet, 2012), entre outros. Mas há uma lacuna em estudos que analisem historicamente a participação social no PPA, com foco nos mecanismos e seus desdobramentos.

O relatório “Plano Plurianual 2024-2027: Relatório da Participação Social no PPA 2023-2027”, analisado neste estudo, retoma as experiências de participação na elaboração do PPA brasileiro, destacando o PPA 2004-2007 como o primeiro processo de escuta da sociedade civil na elaboração do documento, experiência que se manteve no PPA 2008-2011. O PPA 2012-2015 incorporou o Fórum Interconselhos na participação, e o PPA 2016-2019 reaproveitou essa experiência, incorporando também encontros regionais e temáticos. Já o plano 2020-2023, considerado o menos participativo, teve apenas uma consulta pública digital para participação da população, que contou com “2.100 participações, 193 propostas de alteração nos programas e 1.815 concordâncias” (Brasil, 2019, p. 23).

Abaixo, destacamos as principais evidências já brevemente apresentadas na seção do diagnóstico. Para isso, dividimos em três tópicos. O primeiro é sobre decisões estratégicas que orientaram a adoção do *software* Decidim para o desenvolvimento da Plataforma Brasil Participativo, o processo de adaptação da ferramenta e os atores envolvidos na governança do processo. O segundo trata do funcionamento da plataforma e também dos outros mecanismos de participação – o Fórum Interconselhos e as plenárias estaduais. Por fim, o terceiro tópico apresenta uma análise aprofundada do perfil dos participantes na plataforma digital.

Estes tópicos trazem elementos do processo que aprofundam a análise enquadrada na matriz de Hofmann, Münster e Noennig (2020), apresentando dados que dialogam com as dimensões de representatividade, inclusão, transparência interna e facilitação da deliberação. Apesar da separação, os três tópicos são intimamente relacionados, na medida em que decisões estratégicas e a estrutura de governança orientaram o desenho do processo de participação, e sua implementação tem responsabilidade no perfil de participantes que utilizaram a plataforma e contribuíram com o PPA Participativo.

1. Decisões estratégicas da Plataforma Brasil Participativo e estrutura de governança

Através das entrevistas, foi possível identificar que a criação da Plataforma Brasil Participativo para o PPA foi fruto tanto do contexto como das experiências prévias das pessoas que estavam na liderança. O processo de retomada da participação social se iniciou pela sociedade civil durante o período de transição entre os governos Bolsonaro e Lula. Movimentos sociais questionaram porque a participação social não estava presente no gabinete de transição, o que impulsionou a criação do Conselho de Participação Social, ligado ao vice-presidente eleito Geraldo Alckmin. Neste conselho, duas definições importantes direcionaram o processo analisado nesta pesquisa: a de que haveria uma elaboração participativa do PPA 2024-2027; e a outra de que haveria um foco em participação digital.

Essas definições nortearam o desenho da SGPR, que contou com o estabelecimento de uma Secretaria Nacional de Participação Social e da Diretoria de Participação Digital e Comunicação em Rede, dentre outras áreas. Alguns atores-chave no processo, como o Secretário Nacional de Participação Social, já haviam trabalhado com o Dialoga Brasil, plataforma desenvolvida pelo Governo Federal em 2015 para que cidadãos pudessem elaborar e apoiar propostas para melhorias em programas como o Bolsa Família ou o Ciência Sem Fronteiras. Assim, a decisão destas lideranças em utilizar uma plataforma digital para a participação social vinha também permeada por “memória afetiva e intenção de reproduzir” as iniciativas anteriores, conforme informa um entrevistado que esteve envolvido nos dois processos.

Após algumas transições de plataforma, em 2022 o Governo Federal estava utilizando uma chamada ParticIPA + Brasil. No entanto, a nova gestão assumiu em 2023 já com a intenção de não a utilizar mais devido a algumas limitações, como a linguagem de programação na qual a plataforma foi desenvolvida que, por ser uma linguagem de pouca utilização, trazia ao governo desafios na contratação de pessoas que tivessem domínio da mesma. Além disso, as possibilidades de interação da plataforma não eram suficientes para o que estavam desejando em relação à participação digital no PPA e em outros processos.

A condição básica na escolha da substituta era a adoção de uma plataforma digital de software livre, conforme informado pelos entrevistados. A análise das plataformas existentes considerou o conhecimento prévio do comitê envolvido no processo, além da consulta aos materiais existentes, como o “Digital Participation Platform Ratings”², da organização não governamental People Powered, que avalia 32 plataformas e auxilia decisores políticos na adoção e implementação de uma plataforma de participação digital.

² Disponível em: <<https://www.peoplepowered.org/platform-ratings>>. Acesso em: 23 de outubro de 2023.

Após este trabalho de análise, o grupo encaminhou ao Secretário Nacional de Participação Digital a sugestão para adoção da plataforma Decidim, destacando elementos da ferramenta e elementos geopolíticos por trás da utilização da plataforma que poderiam ter um impacto positivo em sua implementação. Apesar de haver divergência entre os entrevistados sobre se essa nova ferramenta teria uma linguagem de programação mais acessível do que a plataforma em vigor, todos destacaram a vantagem da presença de uma comunidade de usuários no Brasil que poderia auxiliar o Governo na adaptação da plataforma, além de mecanismos da plataforma que atendiam as demandas do PPA e poderiam atender demandas futuras de participação digital. Dentre os mencionados aspectos geopolíticos, está a ênfase na cidade que primeiro desenvolveu e utilizou essa plataforma, que é Barcelona, uma cidade progressista e da qual o presidente Lula carrega boa relação com os governantes.

Apesar da ampliação do escopo da SGPR, não houve ampliação do orçamento. Portanto, o trabalho do PPA foi orientado por uma equipe de tamanho reduzido, que foi crescendo ao longo do processo, e também de um orçamento limitado, o que foi apontado por uma pessoa entrevistada como motivo para que a estrutura do PPA fosse muito enxuta. Cabe destaque ao relato de uma pessoa entrevistada de que a metodologia do PPA foi desenhada e estabelecida antes da posse de grande parte da equipe responsável por sua implementação e acompanhamento. Para contornar esses desafios, foi necessário apoio dos Estados e das capitais onde as plenárias ocorreram, o que também ocasionou uma desigualdade na estrutura oferecida por cada Estado – de acordo com o orçamento e a estrutura física disponível de cada um, mas também com a relação política com o Governo Federal.

Para a implementação da plataforma, foi realizado um Termo de Execução Descentralizada (TED) com a Universidade de Brasília (UnB). Houve também o envolvimento de pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e do Banco do Brasil. Mas este processo de envolvimento de atores e estabelecimento da governança da plataforma demorou, de acordo com um informante que falou em uma “precariedade” da estrutura inicial para estabelecer a plataforma para utilização durante o PPA. Uma organização brasileira de especialistas no software Decidim, que já havia implementado a ferramenta em uma Prefeitura da região Norte, trabalhou de maneira gratuita na adaptação ao PPA.

Havia uma matriz de responsabilidades entre a SGPR e o MPO para a execução deste processo. A elaboração do PPA é responsabilidade do MPO, que conduziu oficinas com os Ministérios para a elaboração dos programas e propostas e centralizou a redação do documento final, que foi entregue ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2023. Esse processo das

oficinas ocorreu em período concomitante ao processo de participação social, que ficou a cargo da SGPR, com colaboração do MPO. Definição de agendas, organização e execução de plenárias estaduais e coordenação do Fórum Interconselhos ficaram sob responsabilidade da SGPR, e a incorporação das propostas ficou com o MPO. As propostas eram encaminhadas aos Ministérios pelo MPO, e quem as recebia eram os Analistas de Planejamento e Orçamento e as Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração, que analisavam e davam um retorno para o MPO sobre o que seria incorporado. Os assessores especiais de participação social e diversidade participaram das plenárias estaduais, do Fórum Interconselhos e a ideia era que eles participassem dessa avaliação das propostas. As respostas na plataforma eram dadas pela SGPR.

Esse processo, com múltiplas instâncias de elaboração e análises de propostas, é complexo e de grande proporção. Mas os prazos do PPA não permitiram uma articulação mais elaborada entre estes diferentes mecanismos. As oficinas, por exemplo, ocorreram simultaneamente ao cadastro das propostas na plataforma e, segundo entrevistados, desarticuladas - os representantes dos Ministérios elaboraram programas sem analisar aquilo que estava sendo proposto e votado na plataforma digital. O contrário também é válido: os programas que foram elaborados ao longo dos meses de maio, junho e julho não foram inseridos na plataforma. Isso gerou um processo menos eficiente de elaboração dos programas e incorporação das propostas oriundas da população, atividade que ocorreu apenas nas últimas semanas antes da entrega do documento final do PPA ao Congresso Nacional.

2. O funcionamento da plataforma e a interlocução com os outros mecanismos de participação

A Plataforma Brasil Participativo ficou aberta para participação da população entre 11 de maio e 16 de julho de 2023. Através dela, cidadãos puderam submeter suas propostas ao PPA, votar em até três propostas sugeridas por outros cidadãos e priorizar até três propostas denominadas oficiais, que são aquelas apresentadas pelo governo. As propostas que tiverem o maior número de votos foram analisadas pela equipe do Governo Federal responsável pelo processo. No total, foram submetidas 8.130 propostas. Qualquer usuário da Internet no Brasil podia acessar a plataforma e ver as propostas e programas cadastrados, mas a participação só era possível após realizar o *login*. O *login* era feito com o usuário individual cadastrado no “gov. br”, portal de serviços eletrônicos do Governo Federal. Para criação de um usuário é necessário um Cadastro de Pessoa Física (CPF) válido, e há mais de 140 milhões de pessoas cadastradas no sistema.

Uma das pessoas entrevistadas relatou que, embora o uso do gov.br como meio de autenticação proporcione segurança na participação da plataforma, sua eficácia é limitada devido às dificuldades generalizadas de acesso enfrentadas por muitas pessoas. É importante ressaltar que essa limitação está além do controle das equipes encarregadas da participação digital. Os dados extraídos da TIC Domicílios 2023, apresentados na Tabela 1, destacam de maneira evidente a disparidade no acesso ao governo eletrônico, indicando uma possível correlação com as mencionadas barreiras de entrada.

O processo de adaptação do software Decidim para a plataforma Brasil Participativo foi realizado em conjunto com o MGI, o Dataprev, a comunidade Decidim-Brasil e a UnB, e visou alterar a interface e o fluxo da participação, além de promover acessibilidade por meio da inclusão da língua brasileira de sinais. Mas a equipe da Diretoria de Participação Digital relatou ter recebido muitas críticas sobre a acessibilidade de pessoas com deficiência, e reconhecem que não conseguiram atender à necessidade no prazo que tinham, mas que desde então eles vêm trabalhando na plataforma para ajustar essa limitação. Não há como mensurar qual efeito isso teve pela ausência de dados sobre pessoas com deficiência dentro o perfil dos participantes.

Foram desenvolvidos ajustes na página inicial e na navegação que visavam facilitar a experiência do usuário. A interface do Decidim era pouco amigável para pessoas com pouca capacidade de uso da plataforma – como exemplificou um entrevistado, a página inicial apresentava divulgações de diversos projetos de participação que poderiam desviar o usuário das chamadas para ação que de fato importavam no processo do PPA. O fluxo da participação também não era tão compreensível. Eles acreditam que esta é a principal contribuição em termos de desenvolvimento que a experiência brasileira deixou para a comunidade Decidim, além do alto número de acessos que demonstrou a limitação do software devido à lentidão durante os picos.

A plataforma foi ao ar com duas abas para interação dos usuários. A primeira chamava-se “Programas”, e era onde estavam cadastrados 28 programas oficiais do Governo Federal, para que a população pudesse ler e votar em até três que considerava mais prioritários. Já na aba “Propostas”, cidadãos poderiam cadastrar uma proposta nova e também votar em até três propostas que consideravam mais prioritárias. Todas as propostas eram analisadas por uma equipe da UnB que, a partir de uma integração com o aplicativo de mensagens Telegram, recebia uma notificação com toda proposta cadastrada. Essa equipe moderava as propostas, deletando aquelas que continham discurso de ódio ou conteúdo antidemocrático.

As 50 propostas mais votadas foram analisadas pelas equipes da SGPR e do MPO, e as 20 mais votadas de cada ministério seriam encaminhadas ao órgão para que esse as incluíssem no PPA ou apresentasse uma devolutiva de porque a proposta não seria incorporada. Porém, diante de um volume expressivo de propostas que não eram matéria de PPA com alta votação, ou propostas com baixa votação configurando entre as mais votadas de algumas áreas, o MPO optou por encaminhar aos Ministérios todas aquelas propostas que tinham mais de 300 votos, segundo informado em entrevista. Além disso, as propostas elaboradas durante o Fórum Interconselhos também foram diretamente encaminhadas para os Ministérios, independentemente do número de votos, pelo entendimento do MPO e da SGPR de que essas propostas vinham de um processo deliberativo e contavam com um grau alto de maturação e relevância.

A plataforma contava com uma seção explicativa de perguntas e respostas em que eram explicados todos os passos da participação, suas motivações e sua vinculação com os resultados finais. Além disso, os entrevistados relataram que foi feita uma adaptação do software original do Decidim para que houvesse melhorias no fluxo da participação visando facilitá-lo aos usuários. Esse é um ponto de destaque no critério de transparência interna, uma das dimensões da matriz analítica de Hofmann, Münster e Noennig (2020), adotada neste estudo.

Não havia mecanismo para interação entre os usuários através de comentários ou algum diálogo na plataforma, sendo a interação restrita ao registro de “apoio” dos participantes às propostas. Conforme relatado em entrevista, a plataforma adotada permite esse tipo de interação, mas foi feita uma escolha em não disponibilizar este recurso com o objetivo de restringir potenciais discursos de ódio. Essa escolha tem fundamento tanto na conjuntura recente, com discursos de ódio propagados nas redes sociais e nos eventos que se sucederam à eleição do presidente Lula, como também no reconhecimento da equipe de falta de capacidade para monitorar os comentários. No entanto, há um consenso entre as pessoas entrevistadas de que esse fator representou uma limitação do caráter participativo e deliberativo do processo, e comentários poderiam ter possibilitado melhorias nas propostas cadastradas, além de redução no cadastro de propostas semelhantes.

A discussão e deliberação estiverem mais presentes nos encontros do Fórum Interconselhos. No primeiro encontro, os participantes se dividiram em grupos para discutir a visão de futuro, valores, diretrizes e eixos temáticos do PPA Participativo, e as discussões orientaram a alteração e adequação do documento do PPA. No segundo encontro, os participantes analisaram as propostas da plataforma com maior número de votos para cada área do Governo, fazendo

alterações, ponderações, além de sugestões de novas propostas. Estes dois encontros tiveram a deliberação e a participação como centrais. Este era um ambiente restrito para os conselheiros e conselheiras, e a facilitação destas discussões ficou a cargo de servidores da SGPR.

Já nas plenárias estaduais, a discussão foi mais reduzida, restringida a 10 representantes da sociedade civil, selecionados previamente pela SGPR, que podiam divulgar suas propostas da plataforma e pedir votos. Conforme relatado em entrevista e observado durante participação, as plenárias estaduais tinham um momento de explicação aos participantes sobre como utilizar a plataforma e cadastrar as suas propostas, mas essa explicação não foi avaliada por parte dos entrevistados como suficiente para garantir a participação dos que estavam presentes. Em parte das plenárias não havia wi-fi disponível para os atendentes, e a iniciativa de disponibilização de apoio técnico e dispositivos para o cadastro de propostas durante a plenária foi descontinuada pela SGPR após as primeiras edições. Sendo assim, não houve iniciativas suficientes visando garantir a participação na ferramenta para grupos que pudessem sofrer com exclusão digital, seja de acesso, de capacidades e habilidades de uso ou de outros indicadores de desigualdade.

3. Perfil dos usuários da plataforma Brasil Participativo

Esta edição do PPA Participativo contou com 1.419.729 participantes na plataforma Brasil Participativo, gerando 8.254 propostas e 1.529.826 votos. Apesar da discrepância entre esse número e o total de usuários de internet no Brasil identificado na pesquisa TIC Domicílios 2023 — 149 milhões de pessoas —, o PPA participativo se consagrou como a maior experiência de participação social online realizada pelo Governo Federal.

O Relatório da Plataforma do Brasil Participativo 2023 apresenta os dados de acordo com o perfil dos participantes, com foco em idade, sexo e região do país. De maneira geral, o documento atribui o engajamento dos participantes às campanhas de divulgação realizadas pelo Governo Federal por meio das plenárias estaduais e dos Fóruns Interconselhos, além da divulgação feita por entidades e ativistas interessados no processo. Nos dias mais próximos à data de fechamento da plataforma, o volume de propostas cadastradas foi mais intenso, o que é positivo pelo aumento do engajamento, mas negativo pelo menor tempo disponível para que essas propostas fossem analisadas e trouxesse uma votação expressiva. Outro fator importante apontado no relatório é a expressividade dos votos em propostas de setores organizados, que indica uma alta capacidade de mobilização destes grupos.

A falta de informações específicas sobre raça, PCDs, escolaridade e faixa de renda impossibilitou uma análise sobre a representatividade do processo de acordo com categorias extremamente relevantes, ainda mais por indicarem grupos vulnerabilizados cuja participação pode ser fundamental para que suas pautas sejam priorizadas no planejamento do Governo Federal. Pessoas entrevistadas que compõem o MPO relataram que tinham preocupação com os dados do perfil dos participantes desde o início do processo, para analisar o processo e também se defender de possíveis tentativas de deslegitimação da participação, preocupação sobretudo pela centralidade da ferramenta digital. Para tanto, fizeram esforços para conseguir dados do DataPrev e o cruzamento com outras bases de dados, negociação que se iniciou desde antes da plataforma ser lançada³.

Na Tabela 3, organizamos um resumo dos dados de perfil dos participantes da Plataforma Brasil Participativo no processo do PPA, obtidos nos relatórios públicos e dados disponibilizados via LAI.

³ Segundo a entrevistada, estes dados estão em análise e serão divulgados em evento do MPO em fevereiro de 2024.

Tabela 3. Participantes do PPA Participativo por região, sexo e faixa etária

Região	Participantes PPA	%
Norte	101.118	7,11
Nordeste	442.757	31,12
Sudeste	533.454	37,50
Sul	236.936	16,66
Centro-Oeste	107.965	7,59
Sexo		
Masculino	558.702	39,28
Feminino	863.827	60,72
Faixa etária		
Até 14 anos	1.981	0,15
15-24 anos	156.040	11,99
25-34 anos	374.566	28,79
35-44 anos	405.470	31,16
45-54 anos	244.264	18,77
55-64 anos	65.419	5,03
65 a 70 anos	53.397	4,10

Fonte: elaboração própria a partir de relatório da Plataforma do Brasil Participativo 2023.

Os participantes do PPA Participativo foram representativos do público geral seguindo os critérios de região. O Centro-Oeste e o Norte, respectivamente as regiões menos populosas do país, representaram as duas menores participações no processo do PPA participativo: 7,59% e 7,11%. Esses números são inferiores à proporção da população da região em relação ao total do Brasil (7,91% para o Centro-Oeste e 8,95% para o Norte), porém não é uma discrepância tão significativa. Segundo os dados da última TIC Domicílios 2023, a região Norte apresenta a menor proporção de domicílios com acesso à internet (79%). Com pesquisa mais aprofundada, seria possível investigar uma exclusão digital de primeiro e de segundo nível.

Hofmann, Münster e Noennig (2020) apontam que, por vezes, pode ser necessário representar excessivamente alguns grupos que geralmente não têm voz nestes processos - como seria o caso com mulheres. Ao analisar os dados do PPA, 60,72% dos participantes se declararam como mulheres e 39,28% se declararam como homens, sendo que as mulheres compõem 51,5% da população, segundo o Censo de 2022. Apesar dessa expressiva participação das mulheres, que pode ser um fator que aumenta a representatividade do processo, os homens foram responsáveis por 50,49% das propostas, enquanto as mulheres, 49,51%, o que demonstra uma participação mais intensa de homens pautando as propostas no processo. O protagonismo feminino aparece no número de votantes, com 60,2% de votos de mulheres contra 39,8% de homens. Este dado indica que a utilização na plataforma foi diferenciada por critérios de sexo, em consonância com a literatura do segundo e do terceiro nível de exclusão digital, que apontam que as habilidades e usos das TIC podem ser influenciadas por marcadores sociodemográficos.

Em relação às propostas mais votadas pelo sexo feminino e masculino, ambos os grupos têm as mesmas propostas entre as 5 mais votadas, do universo de mais de 8 mil propostas cadastradas. No entanto, a ordem de priorização destas 5 é invertida, sendo saúde prioridade para mulheres, e segurança pública para os homens. A tabela abaixo apresenta estes dados:

Tabela 4. Propostas mais votadas para homens e mulheres

Proposta	N. de votos femininos	Posição	N. de votos masculinos	Posição
Aumento do piso da enfermagem	70.257	1	22.245	5
Qualificação técnica e valorização profissional dos ACS e ACE para ampliação de serviços de saúde no SUS	63.106	2	32.630	4
Reestruturação da Carreira e Recomposição Salarial dos Técnico-Administrativos em Educação (TAE) do PCCTAE das Instituições Federais de Ensino (IFE)	38.988	3	38.165	3
Aumento de cargos para a PRF e a convocação de todos os 1.455 aprovados	28.754	4	44.425	2
Segurança Pública Cidadã – Segurança jurídica para os guardas municipais	22.696	5	52.824	1

Fonte: elaboração própria a partir de relatório da Plataforma Brasil Participativo 2023.

As mulheres lideraram o perfil de votantes na maioria dos 28 programas oficiais, exceto três programas específicos em que os homens foram maioria dos votos: Consolidação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação; Segurança Pública com cidadania; Neoindustrialização e transição energética. Em contraponto, o voto feminino se concentrou em sua maioria em pautas sociais como atenção primária de saúde (68,31%) e atenção especializada em saúde (69,36%). Essa diferença no perfil das propostas que interessam mais a cada um dos grupos tem ressonância com a discussão que Macaya *et al.* (2021) fazem sobre as diferenças dos serviços públicos utilizados por cada sexo, demonstrando que, além do acesso à internet e da qualidade desse acesso, as condicionantes sociais também direcionam a forma e as razões do uso da internet.

Em uma análise de faixa etária, temos uma nítida divisão entre o perfil de participantes e proponentes do PPA participativo, pois, enquanto a maioria dos participantes do processo são de pessoas entre 25 a 44 anos, o perfil dos que mais elaboraram propostas são de pessoas entre 45 e 65 anos. Quando comparamos com os dados da TIC Domicílios vemos que o uso da internet é menor entre pessoas entre 45 e 60 anos (90%) e menor ainda entre os com mais de 60 anos (52%), enquanto para os mais jovens que 45 anos a proporção de usuários de internet é maior que 95%. Nos indicadores de uso de governo eletrônico a presença destes é também reduzida, sendo 68% entre os cidadãos de 45 a 59 anos e 51% entre aqueles com mais de 60 anos. Isso dá uma diferença de 30 pontos percentuais em relação aos jovens de 16 a 24 anos que são usuários de governo eletrônico (81%).

Nesse sentido, apesar da questão de a faixa etária ser um fator de exclusão digital reconhecido pela literatura (Pantic *et al.*, 2021; Schradie, 2020; Friemel, 2014), a presença qualificada de pessoas mais velhas na plataforma digital parece indicar que este fenômeno não se refletiu de forma expressiva no PPA Participativo. Motivos para isso podem estar relacionados à tradição de participação entre o público mais velho, ou a uma dificuldade no engajamento de jovens, que foi apontada por uma entrevistada.

4

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Com base nos resultados da pesquisa, foram identificadas recomendações de política que visam aprimorar futuras edições do PPA Participativo e de outros processos de participação digital no Governo Federal, otimizando a experiência dos participantes e fortalecendo a construção participativa de políticas públicas no Brasil.

1. **Coleta e acesso aos dados de perfil dos participantes:** garantir que sejam coletados e que, posteriormente, haja acesso aos dados relevantes sobre o perfil dos participantes deve ser uma premissa fundamental antes do início do processo, permitindo a avaliação das dimensões mais marcantes de desigualdades e exclusão digital no Brasil.
2. **Maior conexão entre os mecanismos online e offline de participação:** utilizar dos encontros presenciais (como as plenárias estaduais) como espaço para ampliar a participação digital e reduzir a exclusão digital. Disponibilizar wi-fi em espaço, além de deixar servidores do governo (ou mesmo voluntários) em pontos visíveis que atuem como suporte técnico e possuam dispositivos para facilitar o cadastro de propostas e votação. Além disso, aprimorar os materiais distribuídos nas plenárias, assegurando que incluam instruções claras sobre o uso da plataforma, capacitando os participantes para o cadastro de propostas mais robustas.
3. **Cadastro de propostas via Telegram ou WhatsApp:** facilitar o processo de cadastramento de propostas através de plataformas de mensagens instantâneas, promovendo acessibilidade e inclusão. Essas são ferramentas que as pessoas têm acesso e sabem utilizar, o que pode reduzir a exclusão de diferentes grupos, e o Telegram já está integrado com o Decidim para a análise das propostas submetidas.
4. **Inteligência artificial para identificação de propostas similares:** implementar inteligência artificial aliada a processamento de linguagem natural que, durante o processo de cadastro de uma proposta, identifique e informe o proponente sobre a existência de propostas semelhantes. Assim, o proponente pode verificar se há a necessidade de cadastrar a nova proposta ou se ele pode contribuir com alguma proposta existente, evitando duplicidade, reduzindo propostas com baixo número de votos e otimizando a eficiência do processo.
5. **Interação e discussão na plataforma:** permitir comentários e interações na plataforma para enriquecer e aprimorar as propostas, promovendo a deliberação e reduzindo propostas com baixo engajamento.
6. **Oficinas/plenárias descentralizadas:** apoiar a realização de oficinas ou plenárias descentralizadas para debate e cadastro de propostas na plataforma, envolvendo a

sociedade civil, movimentos sociais e conselheiros de políticas públicas em locais além das capitais. Esta iniciativa ajuda a complementar as plenárias, que no caso do PPA Participativo ocorreram somente nas capitais dos Estados, e ainda permitem que pessoas sem acesso à internet tenham apoio nestes encontros para cadastrar suas propostas. O Governo Federal pode sugerir um formato para os encontros e recomendar fortemente que haja dispositivos para o cadastro das propostas e registro das discussões.

7. **Articulação com pontos de wi-fi descentralizados:** estabelecer parcerias com locais que oferecem WiFi nos territórios, como casas de cultura e bibliotecas públicas, ampliando o acesso à plataforma para participação no processo.
8. **Engajamento do público-alvo na comunicação:** envolver o público-alvo na elaboração de estratégias de comunicação, incluindo discussões sobre engajamento, especialmente para aqueles com acesso digital limitado. Os Fóruns Interconselhos podem ser espaços para discussão também de estratégias de engajamento, por terem um público representativo de diferentes setores.
9. **Maior interlocução com as oficinas ministeriais de elaboração de programas:** intensificar a interlocução com as oficinas que elaboram as propostas oficiais, mesmo diante de prazos desafiadores, visando aumentar a presença dessas propostas na plataforma e maior consideração das propostas da plataforma por parte dos Ministérios.

Em resumo, as recomendações propostas neste *policybrief* oferecem insumos valiosos para informar estratégias de participação digital, refinamento técnico de plataformas participativas e a importância de colaborações interministeriais para o sucesso de processos participativos. Espera-se que estas recomendações possam ser consideradas pelo Governo Federal e outros atores envolvidos na formulação de políticas públicas, a fim de promover uma participação social mais inclusiva e efetiva no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVELINO, D. P., SANTOS, E. G., BEZERRA, F. P. A quem serve a participação? Experiência democrática do fórum interconselhos no Plano Plurianual 2016-2019. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 28, abr. 2021.

AVRITZER, L., CARVALHO, P. **Crises na democracia**: legitimidade, participação e inclusão. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.

Bezerra, C., Silva, J., & Lima, F. (2022). Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro. **Dados rev. ciênc. sociais**, v. 67, n. 4, p. 1-49, 2024.

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

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **TIC Domicílios 2023**: pesquisa sobre o Uso da Internet no Brasil. São Paulo, 2023.

FERREIRA FILHO, W. R. A importância do Plano Plurianual Participativo na gestão pública. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 12, nº. 2, p. 147-164, 2014.

FRIEMEL, T. The digital divide has grown old: determinants of a digital divide among seniors. **Media and Society**, v. 18, n. 2, p. 313-331, 2014.

FORNAZARI, Fábio Kobil; MACEDO, Jana Petaccia; BESERRA, Débora Nogueira. **Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal e Fórum Interconselhos**: uma experiência estratégica de participação social. In: IX CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2016, Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília/DF.

HOFMANN, M.; MÜNSTER, S.; NOENNIG, J.R. A Theoretical Framework for the Evaluation of Massive Digital Participation Systems in Urban Planning. **J geovisspat anal** 4, 3, 2020. <<https://doi.org/10.1007/s41651-019-0040-3>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2023**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

MACAYA, J. F.; RIBEIRO, M. M.; JEREISSATI, T.; DOS REIS LIMA, C.; CUNHA, M. A. Gendering the digital divide: the use of electronic government services and implications for the digital gender gap. **Information Polity**, 26(2), 131-146, 2021.

OLIVEIRA, V. R. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, 2013.

PANTIC, M. *et al.* Challenges and opportunities for public participation in urban and regional planning during the COVID-19 Pandemic—Lessons learned for the future. **Land** 10, 1379, 2021. <<https://doi.org/10.3390/land10121379>>.

POMPONET, André Silva. **Plano plurianual participativo 2008-2011 na Bahia: uma análise**. 2012. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal da Bahia. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/handle/ri/7648>>. Acesso em: 28 de abril de 2023.

SCHRADIE, J. The great equalizer reproduces in equality: how the digital divide is a class power divide. **Political Power and Social Theory**, v. 37, p. 81-101, 2020.

SCHEERDER, A.; VAN DEURSEN, A.; VAN DIJK, J. Determinants of internet skills, uses and outcomes. A systematic review of the second-and-third-level digital divide. **Telematics and informatics**, 34(8), 1607-1624, 2017.

SCHOU, J.; PORS, A. S. Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalized welfare. **Social Policy & Administration**, 2018.

TARPAILE, S. The use of e-government services and the Internet: the role of socio-demographic, economic and geographical predictors. **Telecommunications Policy**, v. 37, n. 4, p. 413-422, 2013.