



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

Diego Matheus Oliveira de Menezes

Felipe Portela Bezerra

Matheus Baccarin

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

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

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



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

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

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

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

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

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

## **1. INTRODUÇÃO**

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Elaborado pelos autores.

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

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



de interação entre Estado e sociedade.

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

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

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

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

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

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

Fonte: Elaborado pelos autores.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

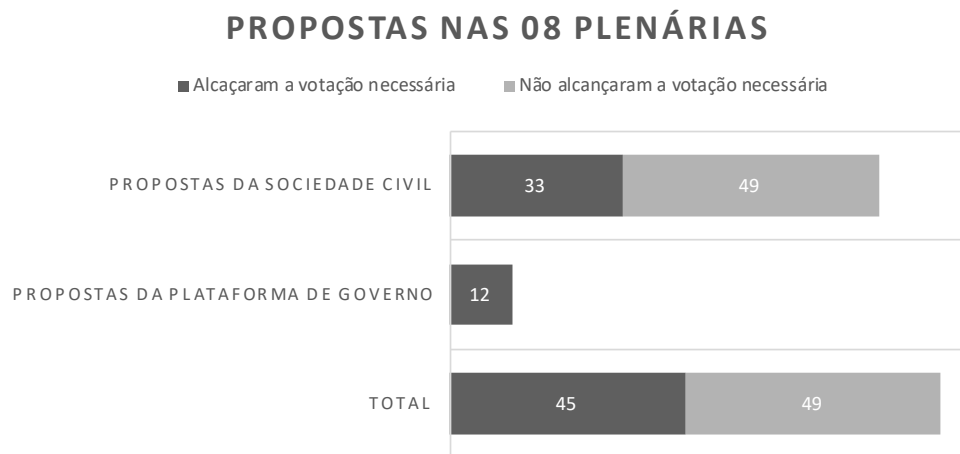
---

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

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

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

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



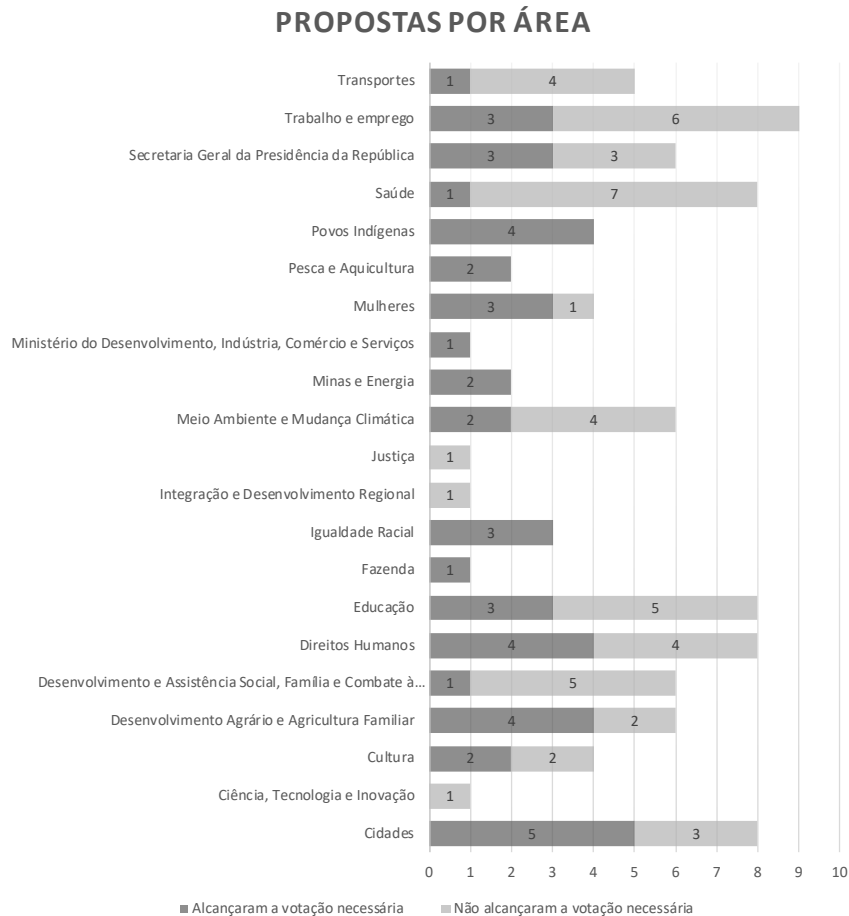
**Fonte:** Elaborado pelos autores.

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

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

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

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



**Fonte:** Elaborado pelos autores.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

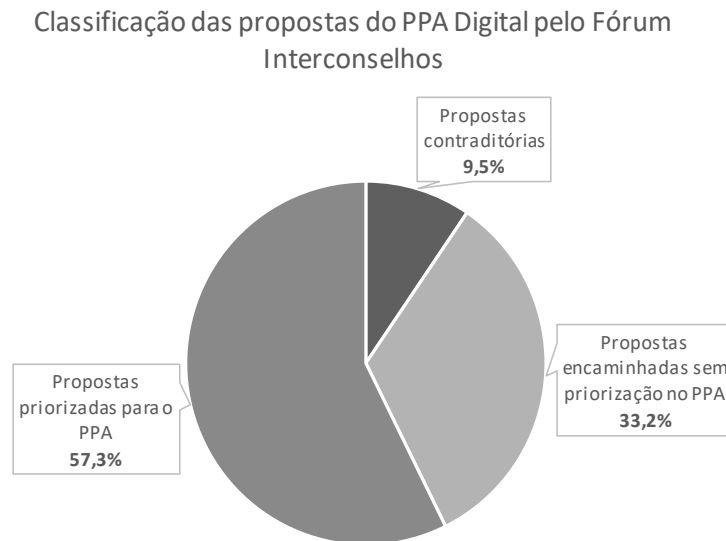
O resultado dessa classificação possibilitou que a Secretaria Nacional de Participação Social encaminhasse aos setores competentes do governo as respectivas demandas advindas do PPA digital. O Gráfico 3 demonstra a porcentagem de propostas que recebeu cada tipo de classificação no Fórum Interconselhos,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

---

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



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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Brasil, 2023a.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

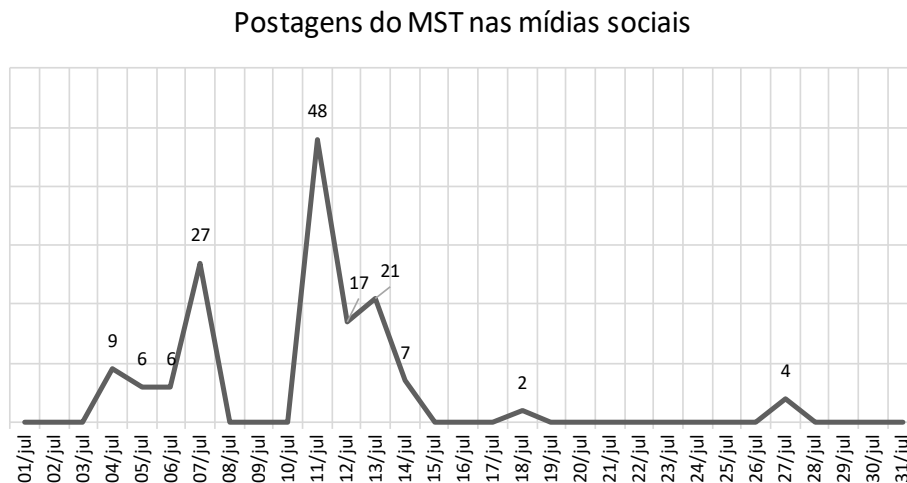
### **5.1 Novas rotinas para a disputa política: o MST e o mutirão digital**

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

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

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

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



**Fonte:** Elaborado pelos autores.

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

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

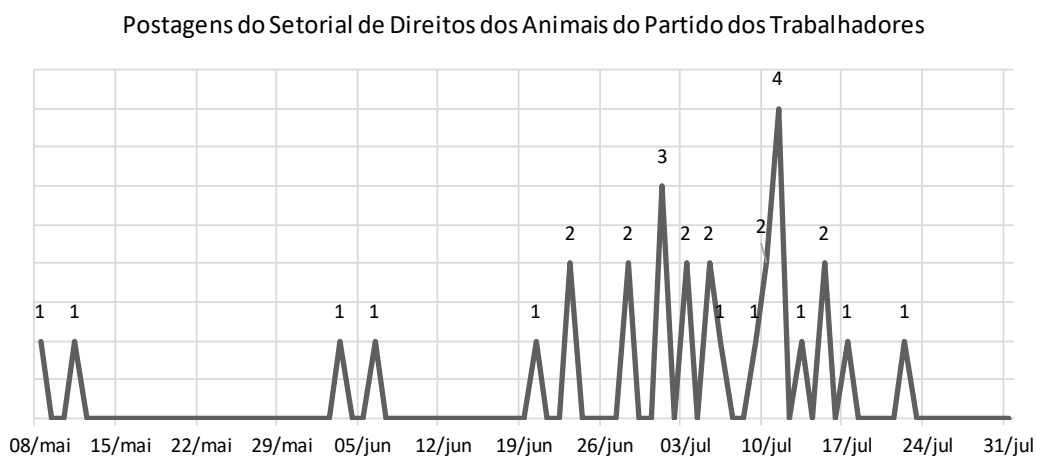
<sup>10</sup>A proposta foi identificada com o nome do movimento. Aliás, apesar da criação de propostas na plataforma Brasil Participativo ser atrelada ao CPF do indivíduo, era possível que o/a proponente editasse o seu nome para incluir o movimento ou entidade da qual ele ou ela faz parte.

<sup>11</sup>Postagem no perfil do Movimento sem Terra no Instagram <[https://www.instagram.com/p/Cusqz7PtbtM/?img\\_index=5](https://www.instagram.com/p/Cusqz7PtbtM/?img_index=5)>.

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

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

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



Fonte: Elaborado pelos autores.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

## REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Relatório compilado pela Secretaria Nacional de Participação Social da Secretaria Geral da Presidência sobre as plenárias estaduais.** Julho, 2023b. Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/1pui7Vr1XLoxJHXKVNXE1XKzXFcBXeWQe/view>>. Acesso em 28 de setembro de 2023.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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


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

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

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

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


**Diego Matheus Oliveira de Menezes**

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

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

ego.matheus@gmail.com


**Felipe Portela Bezerra**

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

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

portelafelipe@gmail.com

**Matheus Baccarin**

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

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

matheusbaccarinpereira@gmail.com