A construção política da participação digital:

O caso da Plataforma Brasil Participativo[1]

Rebecca Neaera Abers

https://orcid.org/0000-0002-4816-9345

Debora Rezende de Almeida

https://orcid.org/0000-0003-4752-8892

Marisa von Bülow

https://orcid.org/0000-0002-3272-0323

Introdução

As disputas políticas em torno da criação de instituições participativas sempre estiveram no centro dos estudos sobre participação política no Brasil. Mais do que simples “modelos técnicos” ou expressões da “vontade política” de atores-chave, a participação institucionalizada resulta do confronto de distintas perspectivas políticas e interesses de atores sociais e estatais, em contextos específicos. Essa interação socioestatal tem produzido, desde a redemocratização, novos arranjos de distribuição de poder, por meio dos quais o poder decisório concentrado no Estado é, ao menos parcialmente, transferido a atores não estatais.

Neste capítulo, analisamos o processo político de criação de instituições participativas a partir do estudo de caso de uma inovação no nível do governo federal: a Plataforma Brasil Participativo (BP). Lançada oficialmente menos de cinco meses após o início do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, sua criação buscava lidar com dilemas apontados anteriormente por ativistas e estudiosos, como o baixo envolvimento do cidadão nos espaços participativos existentes e a ancoragem distinta da participação nas diferentes áreas de políticas e ministérios (Pires, 2011). Ao mesmo tempo, buscava dar novas respostas para temas que têm sido particularmente contenciosos entre atores do campo do projeto "democrático-participativo” (Dagnino, 2004): o peso a ser dado para a participação digital, a capacidade da participação digital de ir além de uma ação individualizada e de curto prazo, e as possibilidades de interação entre participação digital e instituições participativas presenciais. O estudo de

[1] Capítulo a ser publicado no livro: “A Reconstrução da Participação no Brasil”, organizado por Debora Rezende de Almeida e Carla Martelli.

caso da BP contribui, portanto, para entender o processo político por trás de iniciativas de reconstrução e transformação da participação social a partir de ferramentas digitais.

A análise identifica três fatores que influenciaram o desenho da Plataforma e dos processos de participação digital que seriam implementados por meio dela. O primeiro é a rede de atores e seus distintos projetos políticos de participação. Ao olhar para essa rede durante o processo de reconstrução das instituições participativas, buscamos compreender como esses atores negociaram concepções divergentes sobre o papel da participação digital. O segundo é o apoio político. Lideranças do novo governo viram na BP uma forma de disputar as arenas digitais com a extrema direita e ampliar o diálogo do governo com outros grupos. O terceiro é a adesão da burocracia federal à participação e sua capacidade técnica para levar a cabo tal projeto participativo.

Esses fatores ajudam a compreender a configuração específica assumida pela Plataforma no início do governo, marcada por duas características centrais: a adoção de ferramentas digitais voltadas à mobilização rápida e à massificação da participação, em detrimento de recursos para o debate entre os participantes; e a articulação de etapas presenciais à participação digital.

A análise apresentada neste capítulo é baseada em duas fontes de dados qualitativos: documentos públicos sobre a construção e implementação do BP (livros, relatórios, depoimentos disponíveis na Internet e atas de reuniões), e 11 entrevistas semiestruturadas realizadas entre 2024 e 2026 com atores-chave envolvidos diretamente no processo de definição da configuração do BP e na sua implementação no primeiro ano do governo.[2]

Na próxima seção, apresentamos uma breve revisão da literatura, com foco na análise dos fatores que influenciam a configuração de instituições participativas. Em seguida, resumimos o histórico da participação digital no Brasil, para então analisar a trajetória de construção da Plataforma Brasil Participativo. A conclusão retoma os argumentos centrais do texto e aponta para uma agenda futura de pesquisa.

A configuração da participação social

A diversidade de significados da participação é tema recorrente nos estudos sobre democracia participativa. A literatura brasileira tem destacado a

[2] Para preservar o anonimato das(dos) entrevistadas(os), conforme acordado em termo de consentimento aprovado por comitê de ética, estes foram identificados apenas com códigos por ordem cronológica da realização da entrevista.

complementaridade e as tensões entre suas diferentes dimensões. A participação pode envolver o engajamento direto de cidadãos e a inclusão indireta por meio de organizações com expressão de interesses e demandas coletivos em processos mais prolongados de debates e decisões. Pode variar também em relação à inclusão, deliberação, controle social ou representação da sociedade civil (Dagnino, 2002; Avritzer 2002; Abers et al., 2009; Gurza Lavalle, Houtzager, Castello, 2006).

Denominamos a maneira como esses aspectos são combinados em casos específicos de "configurações participativas". Por um lado, diferentes desenhos institucionais formais – como conselhos, orçamentos participativos ou planos diretores participativos – permitem que a participação assuma configurações distintas (Faria, 2007; Avritzer, 2009). Por outro lado, há enorme variação interna nos níveis de inclusão, deliberação e influência efetiva entre experiências que seguem desenhos institucionais semelhantes (Wampler, 2007; Avritzer, 2010; Baiocchi; Heller; Silva, 2011; Lüchmann, 2014).

Neste artigo, analisamos três fatores que ajudam a compreender a configuração participativa inicial da BP. O primeiro se relaciona à rede de atores e seus projetos políticos de participação social. O debate em torno de projetos políticos de participação, liderado por Evelina Dagnino (Dagnino, 2002; Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006), trouxe importantes avanços ao entender as instituições participativas como resultado de lutas entre atores localizados tanto na sociedade como no Estado. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) defendiam que essas lutas não se restringem ao campo das ideias e não ocorrem apenas dentro da sociedade ou entre sociedade e Estado, mas se deslocam para dentro do próprio Estado.

Essa discussão coloca em relevo o papel dos atores, de suas ideias, crenças e formas de ação fora e dentro do estado para compreender o desenho institucional e a influência da participação nas políticas públicas. Movimentos sociais e redes de ativismo (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014), comunidades de política pública (Almeida; Martelli; Coelho, 2021) e/ou coalizões de defesa (Carlos et al., 2021) ocupam posições no Estado a fim de promover concepções específicas acerca das formas legítimas e desejáveis de participação, desenvolver e defender desenhos específicos de participação (Avritzer, 2009), propor programas, instrumentos, categorias cognitivas e inclusive garantir acesso a posições do estado – entendidos como encaixes institucionais – de modo a direcionar a seletividade das instituições a seu favor (Gurza Lavalle et al., 2018).

O segundo fator que influencia a configuração de uma instituição participativa é o seu alinhamento com o projeto governamental/eleitoral mais amplo e, portanto, a sua capacidade de obter apoio político. A relação entre participação institucionalizada e os projetos político-eleitorais dos governantes tem sido foco de alguns estudos. Abers (2000) argumentou que parte do sucesso do orçamento participativo (OP) de Porto Alegre se deveu ao fato da política ter ajudado o governo a implementar políticas públicas populares, sustentando assim sua popularidade eleitoral. Bezerra (2022) propôs que a governabilidade do PT em nível federal e estadual dependeu em parte da construção de uma coalizão de apoio social por meio da participação. Por sua vez, Souza (2011), ao comparar três cidades paulistas, mostrou que o apoio governamental ao OP e seu desenho variaram conforme a heterogeneidade da coalizão de governo e o alinhamento entre Executivo e Legislativo (ver também Dias, 2000).

Mais do que a simples ideia de "vontade política", o apoio governamental depende do alinhamento com as pautas e prioridades programáticas do governo (Gurza Lavalle, Bezerra, 2021; Bezerra et al., 2024). Além disso, o governo é constrangido por atores e instituições com poder de veto, como o sistema político-partidário e a relação executivo e legislativo. Neste capítulo, não analisamos essas relações diretamente. Observamos o apoio governamental a partir das ações concretas para viabilizar a Plataforma – decisões do alto escalão, alocação de recursos e investimento em comunicação.

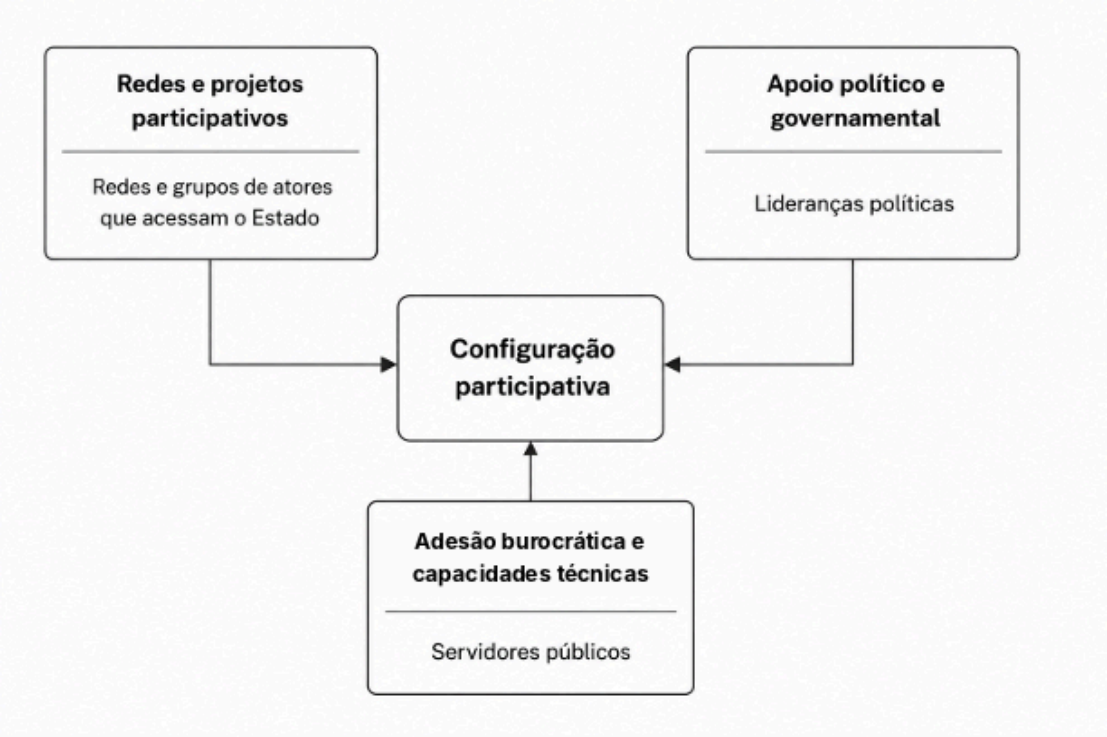
Terceiro, a implementação de uma instituição participativa depende da adesão da burocracia estatal à participação e de sua capacidade técnica para levá-la a cabo, já que cabe a ela organizar os processos participativos e implementar as políticas públicas que esses processos deveriam influenciar. A discussão sobre resistência burocrática aparece com especial força na literatura sobre a participação de organizações da sociedade na implementação de políticas públicas (Viana, 2017; Amaral, 2018; Direito; Almeida, 2024). Sendo a burocracia a mediadora das relações entre Estado e sociedade, os significados atribuídos por ela à participação influenciam a aderência diferenciada desses atores aos processos participativos e o seu alcance na política.

Independentemente da importância da resistência, burocracias necessitam de capacidades específicas para implementar políticas participativas. O estudo de Souza (2016) argumenta que, para além das capacidades estatais associadas à implementação de qualquer política pública, as políticas participativas dependem de um conjunto adicional que o autor denomina capacidades estatais conversacionais: a capacidade de interagir com o público, escutar e processar adequadamente o que foi

escutado. A ideia se relaciona com o que Pereira chamou de capacidades participativas, ou seja, as "habilidades das burocracias estatais criarem canais de diálogo efetivos com os grupos sociais afetados por determinada política" (2014, p. 54). Essa é uma tarefa que destoa do modelo tradicional de ação da burocracia orientada por regras e classificações predefinidas que não se adaptam facilmente às demandas que podem emergir em um processo participativo. Ao mesmo tempo, os órgãos públicos frequentemente não dispõem dos recursos, conhecimentos necessários e capacidade técnica para viabilizar uma interação efetiva com a sociedade. O apoio da burocracia à participação também depende dos constrangimentos a que está sujeita a partir do setor que atua, como normas, objetivos, dinâmicas de funcionamento e crenças que estruturam a política setorial (Braga, Gurza Lavalle 2025).

Em resumo, argumentamos que a configuração de uma determinada iniciativa participativa é influenciada por pelo menos três fatores: a) a maneira como ideias sobre projetos participativos chegam ao governo por meio de redes de atores ou comunidades de políticas específicas, e, quando redes representando diferentes projetos se encontram, o resultado da negociação entre esses atores; b) a maneira que esses projetos obtêm apoio político; e c) a adesão e capacidade técnica da burocracia para levar a cabo estes projetos. A figura 1 apresenta a relação entre esses três fatores e a construção da participação institucionalizada em situações específicas.

Figura 1: Fatores na configuração de instituições participativas e atores associados



A Virada Digital dos Processos de Participação

Espaços de participação digital têm se multiplicado no mundo todo desde meados da década de 1990, seja pela iniciativa de atores estatais, seja da sociedade civil, constituindo uma verdadeira virada digital dos processos participativos. O argumento favorável ao uso de tecnologias digitais é que estas oferecem oportunidades inéditas para aprimorar o funcionamento da democracia, a partir da criação de arenas que possibilitam a participação dos cidadãos de forma mais rápida, mais fácil, menos custosa e com maior alcance e transparência do que as arenas presenciais tradicionais (Gomes, 2005; Freitas, 2020). De forma paradoxal, o contrário também tem sido argumentado: que a participação digital é prejudicial à democracia, por causa dos problemas de acesso de minorias historicamente excluídas e pela tendência à individualização do processo participativo[3].

O caso brasileiro oferece uma longa e profícua história de criação de novas arenas de participação digital institucional pelos Poderes Executivo e Legislativo, nos diferentes níveis federativos. Pese à visibilidade e proficiência digitais de setores à

[3] Há uma extensa literatura que discute esses argumentos. Para uma revisão ver, por exemplo, Santini e Carvalho, 2019; Deseriis, 2021; Bezerra e von Bülow, 2026.

direita pós-2013, as iniciativas pioneiras de participação digital foram principalmente lideradas por atores progressistas, originadas em governos locais de esquerda e por organizações da sociedade civil desse campo político.

As prefeituras tomaram a dianteira nesse processo. Desde o início dos anos 2000, projetos de orçamento participativo incluíram tecnologias digitais para facilitar a participação, em conexão – ou não – com arenas presenciais[4] (Best et al., 2010). Em 2006, a prefeitura da cidade de Belo Horizonte lançou o Orçamento Participativo Digital de forma autônoma ao processo do OP presencial. Naquele ano, aproximadamente 10% do eleitorado da cidade participou da votação (idem, p. 116; Sampaio et al 2010). No nível de governos estaduais, a experiência pioneira foi a do gabinete digital implementado pelo governo do RS, em 2011. A plataforma oferecia consultas públicas, nas quais usuários respondiam a perguntas formuladas pelo governo sobre temas de interesse público, e depois votavam nas melhores propostas (Wu, 2013; Wu e Sampaio, 2021).

Ao redor do mundo, o Poder Legislativo também buscou incorporar tecnologias digitais para a participação, como uma maneira de responder ao crescimento da descrença nos parlamentos (Coleman, 2004; Leston-Bandeira, 2007). No Brasil, a Câmara dos Deputados lançou o Portal e-Democracia em 2009 e o Senado Federal lançou o Portal e-Cidadania em 2012[5]. Os legislativos estaduais implementaram iniciativas digitais no mesmo sentido. Com base em uma revisão dos mecanismos de participação digital existentes nas 26 assembleias estaduais brasileiras, Melo, Dowbor e Resende (2025) mostram que estes variavam muito no seu alcance e impacto, desde a criação de simples canais informativos até o uso de plataformas de votação.

No Executivo nacional, três iniciativas, lançadas entre 2009 e 2014, são precedentes importantes da Plataforma Brasil Participativo: o Fórum da Cultura Digital do Ministério da Cultura, criado em 2009; a consulta online liderada pelo Ministério da Justiça sobre o conteúdo do projeto de lei do Marco Civil da Internet (2009-2010) e a plataforma Participa.br (2014).

O Fórum da Cultura Digital Brasileira foi lançado pelo Ministério da Cultura, em 2009. Incluía eventos presenciais e um blog – o culturadigital.br – para discutir cinco eixos temáticos: memória, comunicação, arte, infraestrutura e economia (Savanozi e Cohn, 2009). Nesse mesmo ano, o culturadigital.br foi a plataforma utilizada para um processo até então inédito de consulta sobre um anteprojeto de lei federal que criava o

[4] Em 2013, Sampaio (2016) mapeou 170 referências a orçamentos participativos que utilizavam tecnologias digitais, em 23 países diferentes; ver também Iasulaitis et al 2019.
[5] Para mais detalhes sobre a origem e funcionamento dessas iniciativas, ver, por exemplo, Freitas et al., 2015; Pereira et al 2022.

Marco Civil da Internet. A primeira plataforma nacional de participação, o Participa.br, implementada em 2014, é fruto dessas experiências prévias.

Duas características do Participa.br merecem destaque. A primeira é o uso de ferramentas digitais para criar comunidades de discussão, e não apenas para coletar opiniões, em resposta a críticas ao foco de outras iniciativas na ação individual (Gomes, 2019: 20). A segunda é a adoção do software Noosfero pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), como infraestrutura da plataforma. A escolha integrava a política de tecnologias livres e padrões abertos lançada em 2003, no primeiro governo Lula, fruto da mobilização de atores que, desde os anos 1980, defendem soluções não proprietárias no poder público (Shaw, 2011; Evangelista, 2014).

A gestação do Participa.br, no entanto, antecede 2013. O I Seminário Nacional de Participação Social, promovido em outubro de 2011 pelo governo de Dilma Rousseff, tinha incluído uma oficina de debate sobre “a relação das novas mídias com as formas de representação e participação" (CEBRAP, 2011: 31). As conclusões da oficina enfatizavam a necessidade de ter estratégias para atrair participantes para um Portal da Participação, e mencionavam a relevância do uso de software livre (idem). No entanto, é apenas a partir da mudança política decorrente dos protestos de 2013 que estas ideias passam a ter apoio político de lideranças do governo, o segundo fator que, argumentamos, ajuda a explicar novas configurações participativas.

Estas experiências de participação digital que precederam a BP foram analisadas pela literatura a partir das suas características e dos limites de sua implementação, e fomentaram os debates sobre qual deveria ser a configuração da participação digital no governo Lula 3. A primeira e mais importante crítica refere-se ao tema do acesso digital. Ao contrário da promessa de maior inclusão via tecnologias digitais, estas reproduziriam desigualdades estruturais de renda, gênero e raça. Outro ponto de destaque dizia respeito à capacidade dos portais criados para alcançar a atenção de cidadãos acostumados a acessar plataformas de redes sociais e aplicativos de mensagens (Coleman, Sampaio, 2017).

A essa crítica associava-se outra, sobre a qualidade da participação digital. Inspirados pela literatura deliberacionista, muitos estudos avaliaram em que medida a interação se caracterizava por respeito, escuta, etc., e que elementos do desenho ou governança a tornaria mais deliberativa (e.g. Pereira et al. 2022; Sampaio et al. 2010; Bragatto et al. 2015. Outro tipo de avaliação dizia respeito ao impacto da participação. A falta de iniciativas com influência direta nas decisões sobre políticas públicas e a dificuldade de os cidadãos ligarem sua participação a decisões efetivas reduziam o

senso de eficácia desses mecanismos (Coleman; Sampaio, 2017; Santini; Carvalho, 2019; Melo, Dowbor e Resende, 2025).

O histórico de participação digital no país e o debate da literatura mostram que o desenho da plataforma Brasil Participativo não partiu do zero no governo Lula 3. De um lado, havia um acúmulo de experiências - locais, estaduais e nacionais, no Executivo e no Legislativo - e redes de atores, em geral do campo progressista, que as impulsionaram. De outro, essas experiências apontaram para dilemas conhecidos: como ampliar o acesso sem descuidar da segurança, como atrair cidadãos para além de suas rotinas digitais, que tipo de interação e de incidência sobre as decisões oferecer e que infraestrutura tecnológica adotar. Os estudos de participação digital têm se concentrado no desenho e nos efeitos das plataformas, perguntando pouco sobre por que determinados desenhos foram adotados.

A construção política do Brasil Participativo

Em 2022, após quatro anos de desinstitucionalização da participação, o governo de transição criou um Conselho de Participação Social para discutir como o "modo petista de governar" (Bittar, 1992) seria resgatado no governo Lula 3. Um consenso construído no seminário realizado por este Conselho em dezembro de 2022 era que as experiências passadas não poderiam apenas ser reconstruídas, mas sim transformadas (Serafim; Dowbor, 2022). Naquela ocasião, pouco se falou sobre o potencial do digital como meio, ou arena, de tal transformação. Apesar disso, a forma de participação que avançou mais rapidamente no início do governo Lula 3 foi justamente a digital.

A Plataforma Brasil Participativo, criada nos primeiros meses do governo, nasceu de uma urgência. A Secretaria Geral ainda organizava sua estrutura e os ministérios nomeavam seus assessores de participação quando surgiu a demanda de implementar rapidamente uma consulta participativa sobre o Plano Plurianual (PPA). A elaboração do PPA é uma obrigação constitucional de cada gestão federal, sendo necessária sua entrega ao Congresso até o final de agosto do primeiro ano de governo. Em sua essência, o plano define as prioridades de gestão, elenca os programas de governo e orienta o orçamento, que precisa se alinhar com seus princípios e ser inserido em seus programas. Nos governos petistas anteriores, foram realizadas algumas iniciativas para incorporar a participação popular no processo de elaboração do PPA, com pouco sucesso (Brasil, 2007; Faria, 2010), em parte porque a construção do PPA é uma negociação interna ao governo que, por sua natureza abstrata, cria pouco espaço para debate não especializado (Oliveira, 2013, p. 24).

Nos primeiros meses do governo, a Secretaria Nacional de Participação Social (SNPS), da Secretaria-Geral da Presidência, dialogou intensamente com a Secretaria de Planejamento (Seplan), responsável pelo PPA, sobre o desenho do processo participativo. A construção do componente digital enfrentou ao menos dois desafios que afetavam as decisões operacionais. O primeiro era criar uma plataforma nacional capaz de receber participação massiva. O segundo era definir que tipo de contribuição a Seplan conseguiria de fato analisar e incorporar ao plano no prazo constitucional.

As respostas a essas perguntas seriam importantes porque a primeira experiência de participação digital do governo estabeleceu uma rota específica e complexa de implementação. A configuração participativa digital envolveu: a criação de uma Diretoria de Participação Digital (DPD) na SNPS; a escolha de um software livre, o Decidim[6] – uma ferramenta internacional de promoção da participação – ; a parceria com equipe da Universidade de Brasília para adaptar o software para uso massivo pelo celular e com a inclusão de componentes que possibilitavam a apresentação e votação de propostas pelo público; decisões-chave sobre controle de acesso à plataforma para evitar fraudes; e o desenho de uma estratégia que combinasse a consulta digital com processos presenciais de mobilização e de debate qualificado.

Os resultados do PPA de 2023 atestam o sucesso da criação da Plataforma Brasil Participativo. A etapa digital registrou mais de 4 milhões de acessos e cerca de 1,4 milhão de usuários cadastrados. Foram computados 1.529.826 votos em programas e prioridades, e a população enviou 8.254 novas propostas. Na etapa presencial, as plenárias realizadas nas 27 capitais reuniram 34.310 participantes, e os Fóruns Interconselhos contaram com cerca de 300 conselheiros de 36 conselhos nacionais.

Após o PPA de 2023, o Brasil Participativo continuou evoluindo, tanto em termos do desenvolvimento do *software* como em seu uso para outros tipos de processos participativos. Apesar dessa evolução, marcas centrais da plataforma foram definidas naquele primeiro ano de gestão. Nas próximas seções, discutiremos como a construção do Brasil Participativo foi influenciada por três fatores: as redes de atores que influenciaram o processo decisório sobre o BP e seus projetos participativos distintos, o apoio político e governamental e a adesão e capacidades técnicas da burocracia.

Projetos políticos sobre participação

[6] https://decidim.org/

Como discutido acima, as disputas em torno de projeto participativo não se resumem a modelos específicos, mas abrangem o lugar da participação na democracia brasileira. Na transição para o terceiro governo Lula, um conjunto de ativistas, acadêmicos e políticos se reuniu para defender que o aprofundamento do projeto participativo seria necessário não apenas como "boa prática" de um governo progressista, mas para “salvar” a democracia brasileira, o que demandaria "disputar a sociedade com a extrema direita" (Martelli; Almeida; Capella, 2024, p. 706). O relatório do Conselho de Participação Social (CPS) criado durante o gabinete de transição – e tornado permanente em 2023[7] – defendia a reativação das instituições participativas desmontadas pelo governo Bolsonaro, mas reconhecia suas insuficiências. O foco passou a ser levar a participação para além das áreas, grupos e territórios onde havia sido mais forte no passado. Uma demanda central era a antiga proposta de um orçamento participativo federal, bem como um processo de planejamento orçamentário mais participativo por meio do PPA. Embora a participação digital não fosse tema de maior destaque no relatório, a crença de que era necessário competir com a direita também no campo digital levou à proposta de criar a Diretoria de Participação Digital na SGR.

> A percepção de sua importância [da Diretoria de Participação Digital] para a disputa na sociedade teria sido favorecida por dois motivos: o reconhecimento de que a direita tinha tido um sucesso inconteste em chegar ‘nos territórios’ e nas camadas populares por meio das redes sociais; e a consolidação de uma ‘cultura digital’, complementar à participação presencial. (Martelli; Almeida; Capella, 2024, p. 709)

A Diretoria de Participação Digital e Comunicação em Rede (DPD) foi a primeira a ser criada, no início de 2023, dentro da Secretaria Nacional de Participação Social (SNPS) da SGR. Sua criação rápida resultou da determinação de que um primeiro movimento do governo em direção à transformação da participação seria por meio de um PPA Participativo, que, como mencionado acima, tinha prazo definido para ser realizado. A disputa em torno do que seria o PPA Participativo constituiu uma espécie de microcosmo das diferentes visões dentro da Secretaria Geral sobre os rumos da participação social em geral. Para alguns, era uma oportunidade de avançar no antigo projeto de setores do PT de criar um orçamento participativo federal. Para os setores técnicos responsáveis pelo planejamento, tratava-se de uma grande confusão:

> Então, de início, a gente já via claramente essa vertente da presidência, muito voltada para o orçamento, com uma ideia um pouco romântica até [...]. Às vezes um pouco equivocada, inclusive com relação às instâncias orçamentárias, porque a gente estava falando de orçamento federal e normalmente as participações bem-sucedidas no processo orçamentário se davam em nível estadual ou até municipal [...] onde você consegue

[7] Ver capítulo de Silva, Defina e Menegassi neste livro.

> mobilizar a população que está muito perto do resultado do orçamento, das políticas públicas, que é afetada por isso. (Entrevista 5)

Para outros, a preocupação central não era fortalecer a participação digital, mas usar o PPA como alavanca para reativar os conselhos nacionais.

> O processo de participação presencial, ele foi muito conduzido no âmbito da Secretaria Geral de Participação Social, porque ele casava com a reativação dos conselhos, então ele foi trabalhado nesses processos de [...] restabelecimento dos conselhos. Então, o PPA foi utilizado, inclusive, como motivador para que os conselhos se restabelecessem, quer dizer, era uma primeira âncora de participação que os conselhos poderiam retomar. (Entrevista 5)

Uma terceira vertente resgatava experiências anteriores de consultas digitais e a vasta experiência das Conferências Nacionais para propor que o PPA Participativo incluísse assembleias presenciais abertas ao público em geral. Essas assembleias eram vistas como espaços para envolver movimentos sociais organizados – contrapondo a tendência do componente digital de colher opiniões de indivíduos avulsos –, levar o PPA para fora de Brasília e mobilizar setores da sociedade civil não representados nos conselhos nacionais (Bezerra; Fonseca 2024; Entrevistas 2, 3, e 6).

A ideia de que a etapa central do PPA Participativo deveria ser uma consulta online não foi consensual. Se no gabinete de transição prevaleceu a ideia de que era necessário disputar o campo digital com a direita, defensores da participação digital sentiam de outros setores da SGR críticas de que o campo digital seria inerentemente individualizador ou antidemocrático.

> E acho que isso passa a ser reflexo dos próprios embates dentro da secretaria, assim, que era uma visão do digital neoliberal, do digital individualizado, do digital excludente. [...] tinha uma coisa, era uma incapacidade dessa leitura. Então, quando eu trazia, olha como é que é a extrema direita, como é que faz, como é que se mobiliza, eu percebi que tinha um desconhecimento mesmo. (Entrevista 10)

Essas tensões revelam dois projetos de participação social em disputa nos meses iniciais da construção do BP. De um lado, o modelo consolidado do modo petista de governar focado nas instituições participativas e na intermediação da sociedade civil. De outro, a defesa de formas mais novas – como as plataformas digitais – que incluem a participação de indivíduos ao lado do coletivo. O resultado foi um PPA Participativo "misto": ao lado de uma participação digital massiva, Ao mesmo tempo, foram realizadas plenárias públicas presenciais nos estados, e acompanhamento do processo pelo Fórum Interconselhos, que representava o conjunto dos conselhos nacionais. As reuniões do Fórum Interconselhos em torno do PPA no início do governo constituíram um processo-chave de reativação do sistema de conselhos nacionais, bem como do recém-criado Conselho Nacional de Participação,

formalmente instituído na primeira reunião do Fórum para discutir a estratégia geral do PPA (Carvalho; Zanandrez, 2024).

Redes de atores e a configuração da participação digital no PPA

Além da conciliação entre visões de participação presencial e digital, a configuração da participação digital durante o processo de implementação do PPA passou ainda por uma definição sobre a natureza da participação digital, ou seja, a disputa entre projetos que visavam processos deliberativos e informados versus aqueles que priorizavam o envolvimento massivo e mais rápido das pessoas. Esse processo envolveu ideias e estratégias de um grupo de atores que, a partir de experiências acumuladas na sociedade civil e na administração pública, atuou no interior do Estado em defesa de plataformas digitais baseadas em softwares livres. Essa atuação teve papel relevante na configuração do Brasil Participativo, especialmente em duas decisões fundamentais: a decisão de usar o Decidim como software e a proposta de priorizar a massificação da participação por meio da abertura da plataforma à apresentação e votação de propostas criadas por usuários.

A escolha do software não pode ser compreendida sem considerar as experiências prévias de participação digital, discutidas anteriormente, responsáveis por formar uma rede de atores que Shaw (2011) denominou de "*insurgent experts*". Esses trouxeram à nova diretoria a memória relativa às dificuldades de engajar as pessoas e obter recursos, por um lado, e a defesa do uso de software livre, soberania digital e transparência de dados como infraestrutura da participação, pelo outro.

Um ator central nesse processo é Ricardo Poppi, ativista em defesa de software livre e participação digital que ocupou a Coordenação de Novas Mídias e Outras Linguagens do Departamento de Participação Social na SGR do governo Dilma, entre 2011 e 2016. No final daquele período, o diretor de participação social era Renato Simões, que se tornaria Secretário de Participação Social no governo Lula 3. A plataforma ParticipaBR, criada sob a gestão de Poppi no governo Dilma e com a participação de uma comunidade de desenvolvedores do movimento, se pautava nessa associação estreita entre software livre (o Noosfero) e democratização. A mesma equipe foi responsável, no segundo governo Dilma, pela criação do Dialoga Brasil, que usava o ParticipaBR como back-end. Após sair do governo, Poppi trabalhou junto com Laila Bellix no Instituto Cidade Democrática, onde desenvolveram outra ferramenta de participação digital, o Empurrando Juntas. Laila se tornou a primeira Diretora de Participação Digital (DPD) e Poppi teve um envolvimento ativo na criação da plataforma.

Para Ricardo Poppi, a sugestão de adoção de um *software* livre desenvolvido por uma comunidade global no Governo Lula 3 era coerente com o projeto de democratização e ainda poderia inserir o Brasil em um movimento internacional de defesa da democracia participativa digital (entrevista). O Decidim contava com uma comunidade muito ativa e uma governança consolidada, vinculada a um movimento internacional de democracia participativa para além de Barcelona, cidade de origem da plataforma, com a qual a rede que ocupava a DPD estava conectada.

Além de uma escolha guiada por um projeto político da participação digital, havia argumentos técnicos que levaram à escolha do Decidim em 2023, já que o ParticipaBR ainda existia, mas estava desatualizado e sem manutenção há anos. Entre as duas plataformas de participação digital desenvolvidas por comunidades globais à época, o Decidim e o Consul, optou-se pela primeira por duas razões: tinha as funcionalidades buscadas pela equipe e maior facilidade de adaptação e customização, evitando construir uma plataforma do zero em tempo tão curto. Além disso, uma ONG brasileira do Pará, a Nômade, já havia feito uma versão em português do Decidim e a utilizava no Brasil – e foi essa versão que acabou sendo adotada e adaptada inicialmente pelo Brasil Participativo (Entrevistas 1 e 11). A escolha da plataforma foi, portanto, mais um exemplo de como redes de atores que cruzavam permanentemente as fronteiras entre Estado e sociedade civil moldaram a criação da BP.

Cabe destacar que não havia consenso sobre como deveria se dar a participação digital entre os ativistas que lutavam pela adoção dessas plataformas. O próprio Decidim foi historicamente usado em iniciativas de menor escala, como na cidade de Barcelona, organizadas em torno de comunidades digitais de discussão e deliberação, a qual também agradava alguns atores da rede. O grupo que assumiu a DPD, no entanto, tinha uma visão distinta, construída a partir de suas experiências anteriores. Enquanto o Decidim e outras plataformas tipicamente exigiam do usuário uma longa "jornada" de aprendizado antes de participar efetivamente, esse grupo defendia que o usuário deveria entrar participando desde o início.

> Era aquela lógica que a gente que achava e acha ainda que não faz tanto sentido no digital, que é aquela lógica de que a pessoa tem que ser completamente informada para participar. Ela só vai (participar) depois que ela passar por um vídeo explicativo e com todas as etapas. E a gente fala, não, a dinâmica, a lógica da participação é: facilita o acesso e aí depois reengaja, que é um pouco a lógica de como os processos hoje funcionam. (Entrevista 10)

> O nosso objetivo era escala. Mesmo que isso implicasse em prejudicar outros aspectos da participação, a gente queria que fosse uma coisa que furasse as bolhas da, vamos dizer assim, dos especialistas em participação, das organizações de advocacy e tal, que pudesse chegar

> para além dessas pessoas e chegar o mais próximo possível de pessoas comuns. (Entrevista 11)

Para viabilizar o debate digital em grande escala, a equipe argumentava ser necessário simplificar dramaticamente a plataforma, focando em duas ferramentas já existentes no Decidim, apresentar e votar em propostas, e ocultando temporariamente outras, como o espaço para comentários (reativado em processos posteriores) e arenas deliberativas. A ideia de engajar o usuário rapidamente num papel ativo baseava-se na aposta de que a participação por apresentação e votação de propostas teria efeito massificador: a competição pelo voto geraria mobilização fora da plataforma oficial (Ver capítulo de Bellix, Poppi e Parra nesta coletânea). Essa perspectiva entendia que as pessoas já têm uma vida digital extensa, e que é lá que têm maior capacidade de deliberação e mobilização. A participação na plataforma oficial seria a "ponta do iceberg" de um processo de mobilização extra-plataforma.

> E aí essa a metodologia permitia isso, permitia que uma pessoa pudesse participar sem ter que ler um textão para comentar, sem ter que necessariamente ir lá e redigir uma proposta, mas ela podia participar votando e principalmente sendo mobilizada. Então, o principal vetor que trouxe esse 1 milhão de participantes foram os próprios proponentes que faziam campanhas pelas suas propostas. Então, isso também era uma coisa muito importante. A gente queria que a plataforma possibilitasse o ativismo do participante, né? Que o participante pudesse fazer esse quase trabalho de base, indo atrás de pessoas para vir suportar a sua proposta e participar. (Entrevista 11)

Essa adaptação das funcionalidades da ferramenta para apresentação e votação de propostas visando ganho de escala é justamente o alvo da crítica frequentemente dirigida ao PPA Participativo – e em parte da literatura sobre participação digital –, segundo a qual a massificação veio em detrimento de debates mais qualificados, e a plataforma serviu apenas como espaço de "agregação de preferências" individuais (Carvalho, Zanandrez, 2024, p. 7).

A importância da rede de atores por trás desse projeto ficou especialmente clara no momento da customização da plataforma para que a visão ‘massificante’ fosse possível. Por exemplo, foi necessário adaptar a plataforma, pensada principalmente para computador, para o celular, principal meio de acesso dos brasileiros à internet.

O arranjo criado para o desenvolvimento do Brasil Participativo foi um Termo de Execução Descentralizada (TED) com o LabLivre, grupo de desenvolvedores da Universidade de Brasília. No entanto, não havia tempo hábil para tramitar o TED por todas as instâncias dentro do prazo. Assim, a customização da plataforma precisou ocorrer antes de existir um contrato formal para os serviços envolvidos. O que viabilizou o processo foi a força da rede: além de Poppi e Laila Bellix, a equipe da UnB,

técnicos da ONG Nômade e desenvolvedores do Decidim em Barcelona trabalharam de forma coordenada, sem contratos formais.

> E todos esses atores, ninguém tinha uma relação oficial (com o Estado). Todos estavam trabalhando ali pra fazer a coisa acontecer. E cada com papel muito específico e datas muito rígidas. Era ciclo de entrega mais ou menos de dez dias. Cada dez dias tinha uma coisa funcional acontecendo de forma concreta. (Entrevista 1)

Em resumo, a configuração do Brasil Participativo resultou em parte da negociação entre diferentes projetos participativos – desde defensores de instituições participativas mais clássicas como os conselhos até diferentes concepções de participação digital. Essa disputa foi conduzida por distintas redes de atores que se encontraram na Secretaria Geral no início de 2023. Compreender esse encontro ajuda a entender como se chegou a um PPA Participativo que combinou participação institucionalizada de entidades pelo Fórum Interconselhos, mobilização de setores organizados pelas assembleias estaduais, e um processo digital que tentou combinar exigências de engajamento e expectativa de participação qualificada fora da ferramenta estimulando a apresentação de propostas por usuários e a mobilização social em torno delas.

Apoio político e governamental

Para além das disputas entre diferentes projetos de participação social e digital no interior da Secretaria Geral, o desenho institucional do Brasil Participativo foi também influenciado pela forma como foi visto por forças mais amplas do governo. A participação pode ser compreendida como parte central da governabilidade social e como fator de competitividade eleitoral, mas também como ameaça à capacidade de governar – ou simplesmente como detalhe que não merece nem ser suprimido nem apoiado com vigor. A configuração do Brasil Participativo dependeu da capacidade de mobilizar apoio político e financeiro para o projeto e pela dificuldade de obtê-lo.

O avanço inicial do Brasil Participativo foi possível porque houve uma decisão de cima para baixo de realizar um processo participativo em torno do PPA. Um entrevistado relatou ter ouvido que a demanda por um PPA Participativo partiu do próprio presidente Lula (Entrevista 11). Parte do interesse da presidência nessa iniciativa estava justamente em seu potencial mobilizador e na possibilidade de resgatar uma base de apoio capturada pela extrema direita.

A percepção de que a prioridade era mobilizar a sociedade, mais do que realizar um planejamento baseado em debates informados e qualificados, apareceu em

diversas entrevistas. Os entrevistados sentiam pressão para ampliar a mobilização social, mesmo que isso implicasse o levantamento de um excesso de demandas.

> [...] a presidência queria sair para a participação e queria fazer o movimento, mas sem muito conteúdo. [...] Então, a minha leitura é, eles entenderam o PPA como instrumento de mobilização e de atuação do partido, do governo, no seu modo tradicional, que é chegar perto das pessoas presencialmente, consultar, falar sobre o que está sendo feito, que é uma coisa muito do PT. (Entrevista 3)

> E aí, para mim, ficou muito claro que a Secretaria Geral da Presidência queria mais mobilizar as pessoas, engajar os movimentos, as bases, né, fazer essa conversa. (Entrevista 4)

Essa pressão por mobilização apareceu em dois sentidos. Por um lado, gerou apoio político à ideia do grupo da DPD de encorajar a apresentação de propostas por usuários – contestada tanto por defensores da participação digital preocupados com a simplificação em detrimento da qualidade democrática, como por setores burocráticos (discutidos na próxima seção) preocupados com o processamento do excesso de demandas. O argumento da DPD de que um arranjo gamificado, baseado na competição por votos, poderia mobilizar mais pessoas, certamente contribuiu para angariar apoio político. Por outro lado, a etapa presencial nos estados, em que autoridades políticas teriam espaço para se apresentar ao público, também passou por negociações no alto escalão. Segundo um entrevistado, não foi fácil obter apoio político para realizar as assembleias em todos os estados, havendo resistência da Casa Civil: "E aí o presidente Lula foi consultado e propôs fazer em todos os estados." (Entrevista 6).

Outro fator político que influenciou o desenho do PPA Participativo foi o medo de que o debate online pudesse ser capturado pela extrema direita e usado para propagar discursos de ódio.

> Tinha acabado o governo Bolsonaro. Então tinha muito medo de que, cara, se a gente faz um negócio, Brasil dividido, né?, menos de 1% de diferença de votos na eleição. Então, Brasil dividido. Então, se fosse um processo sem um mínimo de controle poderia derivar para uma enxurrada de discurso de ódio, de ataques e que implodiria o próprio processo (Entrevista 11)

Dois mecanismos foram criados para lidar com esse risco e garantir o apoio político. Primeiro, foi instituído um sistema de moderação de propostas, com uma equipe dedicada a recebê-las assim que fossem submetidas. Segundo, o acesso à plataforma foi restrito ao *login* pelo sistema oficial de serviços governamentais, o Gov.br, o que impediu a duplicidade de votos e o uso de robôs. A necessidade de se identificar provavelmente também explica por que a equipe de moderação acabou cortando um número ínfimo de propostas por uso de discurso de ódio. Ao mesmo

tempo, o uso do Gov.br criou um obstáculo significativo ao acesso, reproduzindo desigualdades já existentes no acesso à internet.

Financiar o PPA Participativo também dependeu da capacidade de mobilizar recursos escassos no início do governo, quando o orçamento ainda era o elaborado pela gestão anterior, sem rubrica para a consulta. Enquanto a Secretaria de Planejamento buscou apoio de organismos internacionais para financiar o processo geral do PPA, a DPD negociou com o Ministério de Gestão e Inovação (MGI) a criação do TED com a UnB em parceria com a DATAPREV, o braço tecnológico do executivo federal vinculado ao MGI. Ou seja, a construção do Brasil Participativo dependeu de negociações não apenas com o alto escalão do governo, mas com outros órgãos públicos capazes de aportar recursos.

A avaliação geral dos entrevistados é que, apesar de certo interesse no potencial mobilizador do Brasil Participativo, ele nunca se tornou prioridade central do governo. Exemplo disso foi a dificuldade de mobilizar apoio para uma campanha ampla de comunicação pública sobre o processo, o que reduziu a capacidade de alcançar as pessoas (Entrevista 3).

Em resumo, a configuração do BP foi moldada pelo apoio governamental que priorizou aspectos percebidos como mecanismos importantes de mobilização das bases do governo, mas que, no geral, investiu pouco no potencial da participação digital – inclusive enquanto ferramenta mobilizadora.

Burocracias, adesão à participação e capacidades técnicas

Entrevistas com servidores da SEPLAN responsáveis pelo PPA, revelaram diversas dificuldades técnicas que teriam de ser superadas, bem como a percepção de que os defensores da participação tinham uma cultura completamente distinta da que operava na área de planejamento.

> Foi um desafio muito grande que a gente fizesse com que esses agentes de participação conversassem com os agentes de planejamento, porque são dois corpos técnicos completamente distintos dentro dos ministérios. Então, é difícil isso porque, se a gente quiser fazer uma caricatura, você tem corpo tecnocrata e você tem corpo social, que é o agente de participação. Como a Secretaria conversava com esses agentes de participação, eles também tinham uma ideia de participação muito longe do que poderia de fato acontecer dentro dos ministérios. Os técnicos que estão envolvidos no planejamento, eles são pouco avessos a esses processos, porque isso dá muito trabalho, eles já têm muito trabalho, eles já têm os prazos muito curtos. (Entrevista 5)

Enquanto a DPD lutava por apoio político para a agenda do PPA Participativo, a SEPLAN precisava construir capacidade técnica para cumprir sua parte – em especial a incorporação das propostas produzidas no processo participativo ao próprio plano. Isso envolvia dificuldades práticas objetivas, análogas às enfrentadas pela Secretaria Geral: a necessidade de implementar o PPA Participativo num momento de franca reconstrução governamental pós-Bolsonaro.

> E esse era problema também de estruturação no próprio Ministério do Planejamento. Quando eu cheguei, eu cuidava de 40 programas, eu acho que eram 14 ministérios, e nós éramos seis na equipe. Nos tempos áureos do Ministério do Planejamento, tinha setorista para cada ministério. (Entrevista 4)

Para a SEPLAN, o PPA envolvia muito mais do que uma consulta digital: era preciso construir uma estratégia geral de longo prazo e definir os programas principais, que constituem o arcabouço da proposta orçamentária em construção simultânea. Nos primeiros meses do governo, a Secretaria organizou dezenas de reuniões com Ministros da Esplanada e oficinas com servidores de cada ministério para definir o que viria a ser um conjunto de 88 programas, cada um com objetivos e diretrizes.

Quando a Secretaria Geral chegou comunicando que a presidência queria uma ampla mobilização social acoplada a esse massivo processo de organização interna, a preocupação central da SEPLAN era como processar a demanda que seria mobilizada. O ponto de atrito concentrou-se justamente na proposta de permitir que os usuários apresentassem suas próprias propostas – ideia central ao projeto participativo que vencia a disputa no interior da SG. A contraproposta da SEPLAN era uma consulta digital mais tradicional: restringir a votação à priorização dos 88 programas já definidos pelo processo intra-governamental.

> A nossa preocupação, enquanto responsáveis pelo planejamento, pela exposição, pela organização desse planejamento, é que aquele conjunto de colaborações que viessem por meio de uma plataforma digital, de fato, pudessem ser processadas. A gente imaginava que ia ser um volume muito grande. Então, assim, que instrumentos viabilizariam a gente trabalhar com esse conjunto de dados que viria da plataforma digital? (Entrevista 5)

> Me parece que para a Secretaria Geral, quanto mais participação geral, melhor e de qualquer forma, sabe? E a gente tinha, desde o começo, muito receio de não conseguir usar isso. Então, também por isso, a gente tentou fechar na questão da priorização dos programas. (Entrevista 4)

O sucesso do projeto participativo da DPD dependia, portanto, de conseguir o apoio da SEPLAN. No final, a liderança da Secretaria aceitou o desafio, e a consulta

digital acabou combinando a priorização de programas já definidos com a apresentação de propostas avulsas. Chegaram mais de 8.000 propostas.

Parte da negociação para viabilizar sua incorporação foi decidir focar nas mais votadas: seriam analisadas as 20 propostas mais votadas por ministério. Desse conjunto, a Secretaria foi capaz de reunir com cada ministério e examinar como as propostas poderiam ser incluídas como objetivos ou objetivos específicos de um programa no projeto de lei a ser apresentado ao Congresso. Era também possível registrá-las como entregas ou medidas institucionais no componente gerencial do plano, ou seja, sem necessidade de aprovação pelo Congresso (Lemos et al., 2024).

Segundo entrevistados, parte do motivo pelo qual a equipe investiu no PPA Participativo e buscou incorporar com seriedade as propostas mais populares foi perceber que o processo participativo não era apenas um ônus – era também uma forma de gerar apoio político para o próprio processo de planejamento que coordenava.

> […] porque aqui no Planejamento, a secretaria era de segunda linha. A SOF é a secretaria de primeira linha, porque é o orçamento. Mas como a presidência da república identificou o PPA como instrumento de conversar com a sociedade, […[o PPA passou a ser o tema mais importante do Ministério [...] O fato de ser participativo, com a liderança da participação pela Secretaria Geral, permitiu que o processo de planejamento alcançasse um patamar de visibilidade que, em geral, os processos de planejamento não têm, eles são secundários, eles são burocráticos. (Entrevista 3)

Em síntese, a tensão entre projetos participativos e as complexidades de sua implementação por parte da burocracia também contribuíram para definir a configuração desejável e viável no PPA. O caso revela algo já amplamente discutido na literatura sobre a importância do apoio político das burocracias à participação e de sua inserção em espaços com recursos financeiros e de poder para sua efetividade. Mas também mostra como este apoio não é um dado, mas construído à medida que os atores percebem os benefícios recíprocos da adoção da participação.

Conclusão

Neste capítulo analisamos a configuração da Plataforma Brasil Participativo (BP) no início do governo Lula 3. Argumentamos que esta não resultou de um projeto previamente definido, mas da negociação, realizada sob forte pressão de tempo, entre concepções distintas de participação, do apoio político governamental e do papel de uma burocracia que precisava decidir quais demandas seria capaz de processar. Os três fatores apontados não atuaram de forma isolada. O que explica a configuração final do BP é o modo como cada um condicionou os demais.

A rede de atores com experiência prévia em participação digital e *software* livre tornou a plataforma viável em poucos meses. Foi ela que trouxe o Decidim, já traduzido e utilizado no país, e que mobilizou desenvolvedores da UnB, da sociedade civil e de Barcelona antes mesmo da formalização dos acordos. Essa rede trouxe também uma concepção específica de participação digital: entrada simples, apresentação e votação de propostas e ocultação temporária das ferramentas de debate, na aposta de que a competição por votos geraria mobilização fora da plataforma.

Contestada dentro da Secretaria-Geral e por parte dos próprios defensores da participação digital, essa proposta ganhou força porque convergia com o interesse do alto escalão em mobilizar rápida e massivamente a sociedade e disputar as arenas digitais com a extrema direita. O apoio político, por sua vez, impôs suas próprias exigências: o receio de captura do processo levou à moderação das propostas e ao login pelo Gov.br, que garantiu segurança ao custo de restringir o acesso. Preocupada com um volume de contribuições que não conseguiria analisar, a burocracia da SEPLAN propôs restringir a consulta aos programas já definidos. O resultado combinou a priorização de programas com propostas abertas, mas concentrou a análise nas mais votadas de cada ministério.

Ao longo dessa negociação, a própria SEPLAN passou a ver na participação uma fonte de visibilidade e de apoio político para o planejamento. A adesão da burocracia à participação, portanto, não foi uma condição prévia, mas um resultado do processo. A participação ganhou espaço porque conseguiu se apresentar não apenas como uma fonte de demandas adicionais, mas também como um recurso capaz de conferir legitimidade, visibilidade e apoio político ao próprio processo de planejamento governamental. Por outro lado, o estudo mostra que o impacto desse apoio foi menos linear do que a decisão presidencial de realizar o PPA Participativo poderia sugerir. Houve respaldo suficiente para lançar a iniciativa, garantir as plenárias em todos os estados e dar visibilidade ao processo, mas não para torná-lo uma prioridade contínua do governo, como mostra a dificuldade de realizar uma campanha ampla de comunicação.

A negociação entre projetos também se expressou no caráter híbrido do PPA Participativo. A construção do Brasil Participativo dependeu da capacidade e criatividade dos diferentes atores de disputar uma ideia de participação digital *pari passu* ao modelo participativo “tradicional” das administrações petistas, focado em instituições participativas, como conselhos e conferências e com forte vínculo com intermediadores da sociedade civil. A compatibilidade entre visões se deu por meio de uma divisão de tarefas. A plataforma concentrou a apresentação de propostas e a votação, com uma porta de entrada voltada a indivíduos. As plenárias estaduais

garantiram presença nos territórios e espaço para grupos organizados. O Fórum Interconselhos reuniu os conselhos nacionais e participou de sua reativação. Esses espaços não cumpriram as mesmas funções nem mobilizaram necessariamente os mesmos públicos. Mais do que uma conciliação entre o modelo participativo das gestões petistas e a participação digital, o resultado foi um sistema participativo rápido e efêmero, que articulou registros individuais e coletivos de participação.

O tempo atravessou todos esses fatores e favoreceu soluções inovadoras: a reutilização de uma tecnologia existente, o recurso a uma rede que cruzava governo, universidade, organizações civis e parceiros internacionais e o início dos trabalhos antes da formalização dos contratos. A mesma urgência, contudo, tornou a iniciativa dependente de relações informais, de recursos escassos e de um apoio governamental oscilante. Desde 2023, a Plataforma foi utilizada em processos de natureza diversa, como o Plano Cultura e o Plano Clima e a interseção com as instituições participativas, por meio de apresentação de propostas e eleição de delegados para conferências nacionais, até processos de consulta de temas variados. Analisar esses processos é um passo necessário para saber se as marcas definidas no primeiro ano se mantiveram e se o uso continuado permitiu transformar soluções de urgência em capacidades permanentes de participação digital no Estado brasileiro. Esse aprofundamento também será relevante para compreender o papel que a BP pode ter no quarto governo Lula.

Referências

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

ABERS, Rebecca Neaera et al. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, v. 12, n. 1, p. 115–132, 2009.

ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Revista DADOS*, v. 57, n. 2, p. 325–357, 2014.

ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla G.; COELHO, Rony. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 35, p. e244194, 2021.

ALMEIDA, Debora Rezende de. Bolsonaro (não) me representa. In: ALMEIDA, Debora Rezende de (org.). *Governo Bolsonaro*: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 409–426.

AMARAL, Leandro Amo. *Entre ativismos, enquadramentos e controvérsias*: as ideias e as agências de burocratas no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin Americ*a. Princeton: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, Leonardo. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.

BAIOCCHI, Gianpaolo; HELLER, Patrick; SILVA, Marcelo Kunrath. *Bootstrapping Democracy*: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil, Stanford, California: Stanford University Press, 2011

BEST, Nina; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo; VAZ, José Carlos. Internet e a participação cidadã nas experiências de Orçamento Participativo Digital no Brasil. C*adernos PPG-AU/FAUFBA*, v. 9, n. 1, 2010.

BEZERRA, Carla de Paiva. Why do political parties promote participatory governance? The Brazilian Workers' Party case. *Critical Policy Studies*, v. 16, n. 1, p. 1-23, 2022.

BEZERRA, Carla de Paiva; FONSECA, Igor Ferraz. Brasil Participativo: conectando o presencial e digital para promover a participação no PPA 2024-2027. *In*: LEMOS, Leany; MENEZES, Daiane Boelhouwer; SERVO, Luciana (Orgs.). *Reconstrução do Planejamento Nacional*: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria Nacional de Planejamento, 2024, p. 286–315.

BITTAR, Jorge. (org.). *O modo petista de governar*. São Paulo: Teoria & Debate, 1992.

BRAGA, Sérgio; ROCHA, Leonardo C.; CARLOMAGNO, Márcio C. A Internet e os partidos políticos brasileiros. *Cadernos Adenauer*, n. 3, p. 47–73, 2015.

BRAGA, Victoria; GURZA LAVALLE, Adrian. Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Como o Hermetismo Setorial Afeta a Institucionalização. *Em SciELO Preprints*, 2025.

BRAGATTO, Rachel; SAMPAIO, Rafael Cardoso; NICOLÁS, Maria Alejandra. A segunda fase da consulta do marco civil da internet: como foi construída, quem participou e quais os impactos? *Revista Eptic*, v. 17, n. 1, p. 236–255, 2015.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência. *Elaboração do PPA 2008-2011*: participação social. Brasília, 2007.

CARVALHO, Priscila D.; ZANANDREZ, Priscila. Desafios da reconstrução da participação no Brasil: análise do PPA Participativo 2024-2027. *Policy Paper 3*. Coleção: Cátedras 2024. Brasília: ENAP, 2024.

CEBRAP. Relatório do I Seminário Nacional de Participação Social. São Paulo: CEBRAP, 2011.

COLEMAN, Stephen. Connecting Parliament to the public via the Internet: two case studies of online consultations. *Information, Communication & Society*, v. 7, n. 1, p. 1–22, 2004.

COLEMAN, Stephen; SAMPAIO, Rafael Cardoso. Sustaining a democratic innovation: a study of three e-participatory budgets in Belo Horizonte. *Information, Communication & Society*, v. 20, n. 5, p. 754–769, 2017.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasi*l. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 13–92.

DESERIIS, Marco. Rethinking the digital democratic affordance and its impact on political representation: toward a new framework. *New Media & Society*, v. 23, n. 8, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1177/1461444820929678.

DIAS, Marcia Ribeiro. *Encruzilhada da teoria democrática*: efeitos do orçamento participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre. 2000. Tese (Planejamento Urbano) – IUPERJ/UFRJ, Rio de Janeiro, 2000.

DIREITO, Denise do Carmo; ALMEIDA, Debora Rezende de. The social participation on the other side of the counter: bureaucracy perceptions in the social assistance. *Brazilian Political Science Review*, v. 18, n. 2, e0006, p. 1–33, 2024.

EVANGELISTA, Rafael. O movimento software livre do Brasil: política, trabalho e hacking. *Horizontes Antropológicos*, v. 20, n. 41, p. 173–200, 2014.

FARIA, Cláudia Feres. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais de saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (org), *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 111-134.

FARIA, Cláudia Feres. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, p. 187–204, 2010.

FERNANDES, Rebeca Dantas. *Desmonte seletivo*: a manutenção dos colegiados da área econômica no governo Bolsonaro. 2024. 150 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

FREITAS, Christiana; LIMA, Fernanda Fiuza; LIMA, Fernanda Queiroz. 2015. Os Desafios ao Desenvolvimento de um Ambiente para Participação Política Digital: o Caso de uma Comunidade Virtual Legislativa do Projeto e-Democracia no Brasil. *Organizações & Sociedade*, 22 (75), 639-657.

FREITAS, Christiana. Implicações da e-participação para a democracia na América Latina e Caribe. *Revista Contratempo*, v. 39, n. 2, p. 116-131, 2020.

GOMES, Romulo Fernando Lemos. *Democracia digital popular*: articulações discursivas nos dispositivos de participação cidadã Participa.br e Decide Madrid. 2019. Tese (Doutorado em Comunicação e Semiótica) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

GRIFFITH, Jeffrey; LESTON-BANDEIRA, Cristina. How are parliaments using new media to engage with citizens? *The Journal of Legislative Studies*, v. 18, n. 3–4, p. 496–513, 2012.

GURZA LAVALLE, Adrian; BEZERRA, Carla de Paiva. (2021), “Por Que ‘Desconstruir’ a Participação Social?”. *Nexo Jornal*. Disponível em:<https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2021/02/10/por-que-desconstruir-a-participacao-social> Acesso em 08 de novembro de 2026.

GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006.

IASULAITIS, Sylvia; NEBOT, Carmen; SILVA, Elielson Carneiro da; SAMPAIO, Rafael Cardoso. Interatividade e ciclo de políticas públicas no Orçamento Participativo Digital: uma análise internacional. *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 6, p. 1091–1115, 2019.

LEMOS, Leany et al. Um PPA com 'o dedo do povo': análise, incorporação das propostas e constituição da Agenda PPA Participativo. In: LEMOS, Leany; MENEZES, D. B.; SERVO, L. (orgs.). *Reconstrução do planejamento nacional*: inovações e desafios do PPA 2024-2027. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria Nacional de Planejamento, 2024. p. 316–353.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. The impact of the Internet on parliaments: a legislative studies framework. *Parliamentary Affairs*, v. 60, n. 4, p. 655–674, 2007.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa*: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2002. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002. Disponível em: https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/232717.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 29, n. 85, 2014.

MARTELLI, Carla G.; ALMEIDA, Carla; CAPELLA, Ana Cláudia. Imagens da participação social na agenda do governo Lula III. *Revista do Serviço Público*, v. 75, n. 4, p. 696–714, 2024.

MENDONÇA, Ricardo; AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima. Deliberação online em consultas públicas? O caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, n. 49, p. 177–203, 2014.

OLIVEIRA, Valéria Rezende de. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 3, n. 1, p. 24–43, 2013.

OLIVEIRA, W.; CASTRO, B. Plataformização, partidos políticos e usos das mídias digitais. *Textos e Debates*, v. 30, n. 2, p. e8265, 2024.

PEREIRA, Ana Karine. *A construção de capacidade estatal por redes transversais*: o caso de Belo Monte. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

PEREIRA, Marcus Abílio; BERNARDES, Cristiane; VALE, Maria Letícia. 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. 1–39, 2022.

ROMÃO, Wagner de Melo. Em busca do sentido político de processos participativos: uma tipologia das conferências nacionais de políticas públicas no Brasil. In: CONGRESSO DA LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2015. Anais [...]. [S. l.], 2015. p. 1–23.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. e-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-participação. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 6, p. 937–958, 2016.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley; MARQUES, Francisco Jamil Almeida. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. *Opinião Pública*, v. 16, n. 2, p. 446–477, 2010.

SANTINI, R.; CARVALHO, H. Plataformas online de participação cidadã: meta-síntese e avaliação crítica de seus impactos sociais e políticos. *Comunicação e Sociedade*, n. 36, p. 163–192, [s. d.].

SAVAZONI, Rodrigo; COHN, Sérgio (orgs.). *Cultura digital.br*. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2009.

SCERB, Philippe. Causa ou consequência? Representação e participação no contramovimento Bolsonarista à crise da democracia no Brasil. *Mediações* – Revista de Ciências Sociais, v. 26, n. 1, p. 68, 2021.

SELZNICK, Philip. *TVA and the grass roots*: a study in the sociology of formal organization. Berkeley: University of California Press, 1949.

SERAFIM, Lizandra. Seletividade, institucionalização e desinstitucionalização de encaixes na política urbana brasileira. In: GURZA LAVALLE, et al. (Orgs.) *Políticas públicas e sociedade civil*: interações socioestatais, encaixes e (des)institucionalização**.** Prelo

SERAFIM, Lizandra; Dowbor, Monika. Relatório do Seminário “A reconstrução da participação social no Brasil”. 2022.

SHAW, Aaron. Insurgent expertise: the politics of free/libre and open source software in Brazil. *Journal of Information Technology & Politic*s, v. 8, n. 3, p. 253–272, 2011.

SILVA, Sivaldo. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: MAIA, Rousiley; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (orgs.). *Internet e participação política no Brasil.* Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 123–146.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. *Capacidades estatais para a promoção de processos participativos*: uma análise da forma de organização de conferências nacionais. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. *Lua Nova*: Revista de Cultura e Política, p. 245–285, 2011.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. Prefeitos, vereadores e partidos políticos nas disputas do OP: uma análise comparativa da adoção, continuidade, interrupção e do fim de uma inovação democrática. Vitória: EDUFES, 2021.

SUZUKI, Natália. 2023. *Trabalho escravo contemporâneo*: institucionalizações e representações no desenvolvimento da política pública de erradicação. 2023. 376 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. *Para além do voto*: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010). 2013. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

VIANA, Rodrigo Ribeiro. *Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades*: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

WAMPLER, Brian. *Participatory budgeting in Brazil*: contestation, cooperation, and accountability. University Park: Penn State Press, 2007.

WU, Vinicius. Gabinete Digital: metodologias inovadoras em consultas públicas online. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. Anais [...]. Brasília, 16 a 18 de abril de 2013. 16 p.

WU, Vinicius; SAMPAIO, Rafael Cardoso. Sucesso e ambientes institucionais favoráveis a projetos de democracia digital: uma análise a partir do Gabinete Digital (Rio Grande do Sul). *Revista Debates*, v. 15, n. 1, p. 191-222, 2021.