



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL**

**OS DESAFIOS PARA A RECONSTRUÇÃO E
FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:**

**uma análise da participação social na elaboração do Plano
Plurianual 2024-2027 do Governo Federal**

GABRIELA MORAIS DE LIMA

Rio de Janeiro/RJ

2024

GABRIELA MORAIS DE LIMA

**OS DESAFIOS PARA A RECONSTRUÇÃO E
FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:**

**uma análise da participação social na elaboração do Plano
Plurianual 2024-2027 do Governo Federal**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos necessários para formação no curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

Orientadora: Prof. Mariana Luscher Albinati

Rio de Janeiro/RJ
2024

CIP - Catalogação na Publicação

L732d Lima, Gabriela Morais de
Os desafios para a reconstrução e fortalecimento da democracia participativa: uma análise da participação social na elaboração do Plano Plurianual 2024-2027 do Governo Federal / Gabriela Morais de Lima. -- Rio de Janeiro, 2024.
40 f.

Orientadora: Mariana Luscher Albinati.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, 2024.

1. Participação Social. 2. PPA Participativo. 3. Democracia. I. Albinati, Mariana Luscher, orient. II. Título.

GABRIELA MORAIS DE LIMA


OS DESAFIOS PARA A RECONSTRUÇÃO E FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:

uma análise da participação social na elaboração do Plano
Plurianual 2024-2027 do Governo Federal

Trabalho de Conclusão de Curso entregue ao
Curso de Bacharelado em Gestão Pública para o
Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto
de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
da Universidade Federal do Rio de Janeiro –
UFRJ, como parte dos requisitos necessários à
obtenção do título de Bacharel.


Apresentado em: 19/07/2024

BANCA EXAMINADORA

 Documento assinado digitalmente
ORLANDO ALVES DOS SANTOS JUNIOR
Data: 21/07/2024 12:11:42-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>


Orlando Alves Santos Júnior

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

 Documento assinado digitalmente
CLAUDIA PAIVA CARVALHO
Data: 21/07/2024 20:50:02-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Claudia Paiva Carvalho

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

 Documento assinado digitalmente
MARIANA LUSCHER ALBINATI
Data: 19/07/2024 22:47:17-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Mariana Luscher Albinati

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho aos meus pais, Marilea e Maurício, honrando toda a determinação e fé que tiveram durante a luta pela criação dos seus três filhos. Gratidão pelo amor que vocês me transmitem em suas ações, olhares e conselhos. Com vocês foi possível chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela proteção e por abrir os meus caminhos.

Agradeço aos meus pais, Marilea e Maurício, e meus irmãos, Gustavo e Pablinho, pelo amor e incentivo.

Agradeço à minha avózinha Maria Amélia por me incluir em suas orações e preces diárias.

Victor, obrigada pelo apoio, companheirismo e todos os seus abraços confortantes.

Com muita admiração, agradeço minha orientadora Mariana pela enorme empatia e por me guiar na exploração dos assuntos abordados neste trabalho.

Jamais poderia deixar de ser grata à minha psicóloga Andrea, que me fez enxergar em mim o que eu mais precisava para escrever esse trabalho.

Às minhas lindas amigas, agradeço pela empatia e por segurarem minha mão. Mayara, companheira desde a infância. Anna, Maria e Tereza, grandes amigas frutos da convivência no trabalho. Núbia e Tati, amigas que me guiam no amadurecimento e que me inspiram genuinamente. Débora, a minha musa inspiradora, obrigada por me iluminar desde o ensino médio, sem sua amizade seria um desafio a vida ter graça. À Thaís, em especial, agradeço pela amizade que construímos na convivência da faculdade e por facilitar tudo com sua presença, você é uma mulher encantadora, linda e inteligentíssima.

Por fim, agradeço a existência das cotas e bolsas de auxílio estudantil que são fatores cruciais para entrada e permanência de estudantes periféricos nas universidades públicas.

RESUMO

Em 2023, o Brasil realizou seu primeiro orçamento participativo em nível nacional através de consulta pública na Plataforma Brasil Participativo, que permitiu a criação e votação de propostas pela população. Este presente trabalho analisa a participação social e o acolhimento da participação ao fim do processo, destacando os fatores que limitam e condicionam essa participação. Os conceitos participação social e planejamento participativo são utilizados na exposição da pesquisa bibliográfica e, para introduzir o objeto de pesquisa, é utilizado as interpretações teóricas sobre o papel da participação na democracia e os níveis de participação existentes, utilizando principalmente as escritas de Carole Pateman e Sherry Arnstein. A metodologia envolve análise qualitativa das propostas mais votadas e usa os dados dos relatórios da participação publicados pelo governo federal e as informações que estão disponíveis no site da Plataforma para cruzar informações e em busca de compreender os resultados do processo e identificar desafios e riscos que devem ser superados para ampliação e desenvolvimento de próximas experiências participativas. O objetivo é analisar a qualidade democrática do PPA e contribuir para a literatura sobre experiências participativas. Ao fim da exposição da pesquisa, esse trabalho conclui que a participação cidadã é fundamental para a democracia e deve ir além de atos simbólicos através da promoção e defesa da educação cidadã. E para que haja o aprimoramento dos processos de participação, o trabalho reforça a necessidade de haver uma etapa de avaliação ao fim do cronograma que inclua critérios adequados à magnitude do processo. Os dados da participação no PPA 2024-2027 demonstram os avanços, mas também revelam desafios de alcance e a necessidade de expandir mecanismos participativos para evitar que a população dependa somente do voto para, mesmo que indiretamente, ter algum tipo de influência na tomada de decisão da administração pública.

Palavras-chave: Participação Social; PPA Participativo; Democracia Participativa.

ABSTRACT

In 2023, Brazil carried out its first participatory budget at the national level through public consultation on the Participatory Brazil Platform, which allowed the population to create and vote on proposals. This present monograph analyzes social participation and the acceptance of participation at the end of the process, highlighting the factors that limit and condition this participation. The concepts social participation and participatory planning are used in the exposition of bibliographical research and, to introduce the research object, theoretical interpretations about the role of participation in democracy and existing levels of participation are used, using mainly the writings of Carole Pateman and Sherry Arnstein. The methodology involves qualitative analysis of the most voted proposals and uses data from participation reports published by the federal government and information available on the Platform website to cross-reference information and seek to understand the results of the process and identify challenges and risks that must be overcome to expand and develop future participatory experiences. The objective is to analyze the democratic quality of the PPA and contribute to the literature on participatory experiences. At the end of the research presentation, this monograph concludes that citizen participation is fundamental to democracy and must go beyond symbolic acts through the promotion and defense of civic education. And in order to improve participation processes, the monograph reinforces the need for an evaluation stage at the end of the schedule that includes criteria appropriate to the magnitude of the process. Participation data in the 2024-2027 PPA demonstrate progress, but also reveal scope challenges and the need to expand participatory mechanisms to prevent the population from depending solely on voting to, even indirectly, have some type of influence on decision-making of public administration.

Keywords: Social Participation; Participatory PPA; Participatory Democracy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PPA A NÍVEL NACIONAL: EVOLUÇÃO E DESAFIOS	17
3 ACOLHIMENTO DOS VOTOS E DAS PROPOSTAS NO PPA 2024-2027	23
3.1 Primeiro recorte de dados: as 25 propostas mais votadas e acolhidas	26
3.2 Segundo recorte de dados: propostas acima de 10.000 votos	31
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: O PAPEL DO ESTADO NA FORMAÇÃO DE CIDADÃOS	33
REFERÊNCIAS	39

1 INTRODUÇÃO

São reconhecíveis os avanços da participação social no processo de elaboração de instrumentos de planejamento orçamentários e urbanos no Brasil. É necessário debater sobre o uso de critérios de avaliação para o aperfeiçoamento dessas experiências participativas em prol desses processos serem cada vez mais democráticos.

Este trabalho tem por objetivo analisar o processo de participação social implementado através da Plataforma Brasil Participativo no Plano Plurianual Participativo vigente entre 2024 e 2027, observando especialmente os fatores que limitam e condicionam a participação neste processo. A Plataforma Brasil Participativo é um ambiente virtual de participação do governo federal, criado em 2023 para que a população possa contribuir com propostas e votar na priorização de demandas para o Plano Plurianual (PPA). Atualmente a plataforma é usada para consultas públicas e realização de conferências, além da elaboração de planos participativos sobre variados temas¹ que contribuem na idealização de políticas públicas criadas pelo governo em conjunto com a sociedade civil.

O Plano Plurianual é um importante instrumento de planejamento que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (Brasil, 1988). A regionalização nos instrumentos orçamentários garante uma priorização de atendimento de demandas locais para reduzir as desigualdades inter-regionais no Brasil. De acordo com o artigo 165 da Constituição Federal, todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual. Desta forma, pode-se concluir que o objetivo da abertura deste espaço de participação na elaboração do PPA foi proporcionar algum nível de poder na tomada de decisão à população no que diz respeito ao direcionamento dos recursos públicos durante o período de vigência do plano.

¹ Além do PPA 2024-2027, a plataforma está servindo como base para elaboração do Plano Clima Participativo, a 4ª Conferência da Juventude, a 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a Estratégia Nacional de Governo Digital e a campanha Brasil Unido pelo RS. Site para acesso à Plataforma Brasil Participativo: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/>

Este objeto de pesquisa é analisado no presente trabalho a partir de dois conceitos principais: a participação social e o planejamento participativo.

Há divergências de interpretações sobre o conceito e função da participação social na sociedade para a sociologia política. A filósofa Carole Pateman em seu livro “Participação e Teoria Democrática” (1992) apresenta no primeiro e segundo capítulos essa diferença de interpretação, abordando autores que descreve como sendo os teóricos da democracia participativa e os teóricos do governo representativo.

A autora apresenta argumentos encontrados nos autores contemporâneos como Joseph Schumpeter, Robert Dahl, Giovanni Sartori, Harry Eckstein e Bernard Berelson, que seriam agrupados nos teóricos do governo representativo.

Segundo a teoria contemporânea da democracia, o sistema político democrático ideal, que é a alternativa ao totalitarismo, é a realidade brasileira e de muitos países, com limitado índice de participação em comparação ao contingente populacional. Essa corrente de pensamento teme que “um aumento da taxa de participação possa representar um perigo para a estabilidade do sistema democrático” (DAHL, 1953 *apud* PATEMAN, 1992, p.14). Esse entendimento da participação como uma ameaça à democracia se deve ao baixo envolvimento e interesse constante do cidadão médio sobre os assuntos políticos² (Berelson *apud* PATEMAN, p.17).

Sartori argumenta que “as pessoas só compreendem e se interessam de fato por assuntos dos quais têm experiência pessoal, ou por ideias que conseguem formular para si próprias” (*apud* PATEMAN, 1992, p.21), assim, para esse autor da teoria contemporânea, no processo político a população só deve reagir ou conformar-se com a decisão dos governantes e não agir ou participar, pois não possuem preparação e interesse. Um aumento na taxa de participação seria uma ameaça, principalmente se viesse de um progresso da atividade política das minorias.

A corrente se preocupa com a heterogeneidade de ideias e comportamentos na sociedade, defendendo que seria necessária uma cidadania politicamente homogênea para manter a estabilidade do sistema (Berelson *apud* Pateman, 1992,

² Pateman descreve que esse ponto de vista junto à teoria de Berelson forneceu “uma relação de parte dos principais argumentos das obras da Teoria Contemporânea da Democracia” (p.17).

p.16). A autora conclui que Berelson considerava que a participação limitada e apatia da população teriam papel positivo “ao amortecer o choque das discordâncias, dos ajustes e das mudanças” (Pateman, 1992, p.16).

Se contrapondo a esses discursos, alguns teóricos da democracia participativa que a autora trabalha em seu livro são Jean-Jacques Rousseau, John Stuart Mill e George Douglas Howard Cole, fundamentando o que seria a teoria da democracia participativa. Nesse campo estão, segundo a autora, autores da teoria clássica da democracia, que consideravam que a participação tem funções mais abrangentes e que é fundamental para o estabelecimento e manutenção do estado democrático.

A teoria de Rousseau contém hipóteses básicas sobre a função da participação em um Estado democrático, segundo Carole Pateman. Rousseau contribuiu com um idealismo sobre a participação em uma Cidade-Estado, um sistema não representativo e de condições de igualdade e independência política e econômica, em que imperava a democracia direta. Na análise da obra “O Contrato Social”, Pateman aponta as funções que esse autor considerava para a participação social nesse sistema ideal: a de educar, de estreitar a ligação entre participação e controle que geram a sensação de liberdade e de integrar os cidadãos para a formação de uma comunidade.

Outro autor da teoria participativa da democracia trabalhado por Pateman foi John Stuart Mill, por sua defesa da democracia representativa com um alto grau de participação cidadã, possível a partir da importância concedida à educação e do exercício da deliberação pública para a formação de uma opinião pública informada e racional. De acordo com Mill, o aspecto educativo da participação coletiviza os interesses, de forma que quando o indivíduo pode tomar parte nos assuntos públicos, e não somente vive para sua ocupação pessoal e profissional, ocupado em garantir sua sobrevivência, ele amplia seus horizontes para levar em consideração o interesse público.

Pateman argumenta que a teoria democrática contemporânea falha em apreciar totalmente o vínculo entre a participação e o desenvolvimento de um senso de eficácia política entre os indivíduos. Ela aponta no capítulo de conclusão que a evidência empírica mostra que a participação ativa não só aumenta a eficácia política, mas também diminui atitudes antidemocráticas (Pateman, 1992, p. 139).

Isso sugere que a participação é crucial para a estabilidade democrática, contrariando argumentos que veem a apatia política como um fator imutável.

Sherry Arnstein, autora do estudo “Uma Escada Da Participação Cidadã”³ Publicado em 1969 e traduzido no Brasil em 2002, também possui um discurso que pode ser interpretado como contrário ao argumento utilizado pela teoria contemporânea. Ao usar uma analogia de uma escada para medir o grau de efetividade da participação da população, a autora defende que “participação cidadã constitui um sinônimo para poder cidadão” (ARNSTEIN, 2002, p. 1) e o último grau da escada, o grau mais elevado e que mais corresponde ao uso do termo participação, é o de controle/poder cidadão, grau esse que a autora descreve como sendo possível caso o poder final de aprovação e prestação de contas esteja nas mãos da população. Também pode-se definir como efetiva a participação em que a população possui responsabilidade na definição das ações e os aspectos gerenciais da etapa de planejamento.

Figura 1 – Escada da Participação Cidadã de Sherry Arnstein

8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de Poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não-participação
1	Manipulação	

Fonte: ARNSTEIN, 2002.

Para Sherry Arnstein, “a participação constitui o meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significativas que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade envolvente” (p.1). A autora define como os “sem nada” aqueles que são excluídos dos processos políticos e econômicos, que no contexto estadunidense ela lista: negros, imigrantes mexicanos, porto-riquenhos, índios (*sic*),

³ Original: “A Ladder of Citizen Participation”. Traduzido e publicado na Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação em 2002.

esquimós e brancos pobres. O planejamento participativo envolve a população na ação do Estado para além da representação política, utilizando ferramentas que viabilizem a expressão popular previamente e durante a etapa de planejar uma política pública. Sob um olhar de gestão, ela defende que a escuta durante o planejamento auxilia na criação do diagnóstico de motivação e aumenta o grau de eficiência para trabalhar sobre o objeto da política pública.

Nos dois primeiros degraus da escada, a Manipulação e a Terapia representam níveis de “não-participação”, onde o verdadeiro objetivo não é a participação genuína da população nos processos de planejamento ou na condução de programas, mas sim a “educação” ou “cura” dos participantes por parte dos tomadores de decisão. Os degraus 3 e 4, Informação e Consulta, permitem que os sem-nada sejam ouvidos, mas não lhes dá garantias de que suas opiniões serão aceitas. Neste contexto, Arnstein ressalta que “não há garantia de mudança do *status quo*” (p.3). Já o degrau 5, Pacificação, embora permita aconselhamento, ainda deixa a decisão final nas mãos dos poderosos.

Nos níveis superiores da escada de Arnstein, há uma crescente distribuição de poder aos cidadãos. Na Parceria, o sexto degrau, os cidadãos negociam de igual para igual com os detentores do poder. Nos degraus mais altos, Delegação de Poder e Controle Cidadão, os sem-nada detêm a maioria nos fóruns de decisão ou até mesmo o controle total. Arnstein (2002) ressalta que, na prática, os níveis de participação não são tão claramente definidos como apresentados, podendo existir inúmeras variações.

Arnstein reconhece que sua tipologia não aborda os principais obstáculos da realidade para alcançar níveis genuínos e ideais de participação. Essas barreiras são complexas e estão presentes em ambos os lados da dinâmica de poder. Entre os sem-poder, a autora considera como obstáculos a infraestrutura política e socioeconômica inadequada em comunidades pobres, acesso limitado à educação e informação, e desafios na organização de grupos comunitários representativos devido a desavenças pessoais, alienação e desconfiança mútua. Entretanto, mesmo que a analogia simplifique a realidade, ela aponta uma questão crucial para o avanço da democracia: “existem graus bastante diferentes de participação cidadã” (p.3).

Em consonância com Arnstein, o problema desta pesquisa reside na efetividade da participação social no processo de elaboração do PPA 2024-2027,

observando o grau de poder de tomada de decisão dado à população. Baseado na discussão provocada por Arnstein, é necessário que cada vez mais os indivíduos e grupos organizados reflitam sobre os diferentes graus da participação social para não se enganar com possíveis discursos superficiais.

Finalizada a execução do processo participativo do PPA 2024-2027, é importante analisarmos a qualidade democrática desta ação e se a Lei resultante engloba, de fato, o que foi discutido nos espaços de participação. Sherry Arnstein trouxe a reflexão de que apesar da pedra fundamental da democracia ser a participação dos governados no governo, na prática essa ideia não costuma ser efetivada pelos planos de governo que carregam tal bandeira. Segundo a autora, grande parte dos processos participativos não possuem características para serem classificados em níveis altos de atribuição de poder à população.

O Governo Federal publicou dois relatórios que expõem análises quantitativas e qualitativas dos resultados da participação no PPA através da Plataforma Brasil Participativo. Esses relatórios serviram como base para o presente trabalho de análise, com apoio teórico da publicação *Guía Práctica Evaluación de Procesos Participativos*⁴, realizada pelo Observatório Internacional da Democracia Participativa no ano de 2006. O guia de participação do OIDP é um instrumento criado para orientar o trabalho dos “Observatórios Locais de Democracia Participativa”, espaços que visam descentralizar o trabalho do observatório internacional. Para além de apenas aplicar uma análise de indicadores na avaliação dos processos participativos, os Observatórios pretendem também levar em consideração atributos específicos de cada experiência participativa.

O texto de Sherry Arnstein foi utilizado na pesquisa bibliográfica como base para avaliação da qualidade participativa. Serão explorados os argumentos utilizados pela autora, em associação com a metodologia apresentada no Guia de Avaliação da OIDP, para dissertar sobre o aprofundamento e a validade da participação popular em processos que envolvem tomada de decisão e recursos públicos.

Através de seleção e uso de critérios estabelecidos no Guia, essa pesquisa buscou analisar a experiência da Plataforma Brasil Participativo considerando expor características ligadas à eficácia da plataforma para produzir a participação social proposta para o PPA 2024-2027. Esta pesquisa pretende, então, contribuir com a

⁴ Tradução da autora: Guia Prático de Avaliação de Processos Participativos

ampliação da literatura sobre avaliação de experiências participativas, realizando um estudo de caso sobre a forma de participação experienciada na Plataforma Brasil Participativo para o PPA 2024-2027.

A pesquisa envolve métodos qualitativos acerca das propostas mais votadas pelo povo na Plataforma Brasil Participativo e bibliográficos a partir da descrição e embasamento de estudos já publicados sobre processos participativos. O problema da pesquisa tem abordagem qualitativa a partir da análise da quantidade de propostas inseridas no PPA adquiridas durante o processo participativo e da qualidade do processo de participação e seus impactos. A pesquisa e análise bibliográfica é baseada em artigos científicos, relatórios sobre o Plano Plurianual e no guia avaliativo.

Foram criadas duas planilhas de apoio na organização de informações públicas que estão disponíveis no memorial do PPA na Plataforma Brasil Participativo, nas abas “devolutivas” e “propostas”, relacionando as informações que encontramos no Relatório da Participação Social do PPA 2024-2027. Essas planilhas foram tabeladas neste trabalho para servirem como instrumentos principais da análise do processo participativo. O objetivo das tabelas é relacionar as propostas inseridas pelos usuários na plataforma e o que foi incorporado no PPA, considerando a coletivização ou individualização da participação, os temas tratados e o número de votos.

Para desenvolver o objetivo proposto, este trabalho é dividido em quatro tópicos: este primeiro, para introduzir o objetivo do trabalho, apresentar as diferentes interpretações do papel da participação social na política e gestão, bem como a metodologia utilizada. O segundo tópico explora a participação social no PPA a nível nacional sobre um olhar da sua evolução e os desafios de planejar um processo participativo, destacando a importância de considerar os diferentes desenhos participativos, suas características em comum e singulares. Esse segundo tópico também introduz a metodologia usada no PPA Participativo de 2023. O terceiro tópico examina as informações expostas no relatório da participação social no PPA procurando as propostas mais votadas pela população, considerando as que foram acatadas pelo poder executivo para a criação do projeto de lei do PPA enviado à câmara para aprovação. O quarto tópico sintetiza o objetivo do trabalho com os dados apresentados e faz uma defesa da urgência de priorizar a educação como um pilar para o exercício da cidadania.

2 Participação social no PPA a nível nacional: Evolução e Desafios

Ao todo, no território brasileiro, mais de 435 experiências de orçamentos participativos foram realizadas em governos locais, segundo o Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos (DIAS, ENRÍQUEZ e JÚLIO, 2020). O Atlas explora a temática compilando dados de experiências de orçamento participativo por continentes e, ao decorrer do documento, país a país. Ao referir-se a América do Sul, foi destacada a grande importância das experiências do Brasil, principalmente considerando que a América do Sul é “pioneira na criação dos Orçamentos Participativos no final da década de 80 do século passado” (p.37), anotação que pode-se atribuir à experiência bem sucedida do município de Porto Alegre no ano de 1989.

A nível municipal, o Brasil já tem um histórico denso de experiências participativas no âmbito orçamentário, adotando diferentes desenhos institucionais. Leonardo Avritzer (2008) denomina o Brasil como um país com uma infraestrutura de participação bastante diversificada na sua forma e em seu desenho, podendo classificar as instituições participantes de acordo com a capacidade delas de se aprofundar democraticamente e na capacidade de tornar o desenho efetivo na determinação do objeto discutido na participação. Além do orçamento participativo, Avritzer também cita os conselhos de políticas públicas e os planos diretores como experiências participativas resultantes da Constituição de 1988, evidenciando as diferenças e principais características destes métodos participativos.

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 14, incisos I, II e III prevê o uso de três instrumentos participativos no exercício da soberania popular: plebiscito, referendo e a iniciativa popular. A Lei 9.709 de 1998 regulamenta e define esses instrumentos no seu artigo 2º: “Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”, diferenciando-os nos parágrafos 1º e 2º, sendo o plebiscito “convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido” e o referendo “convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”. A iniciativa popular é definida no artigo 13 da referida lei e consiste na oportunidade de apresentação de

projeto de lei à Câmara dos Deputados diretamente pela população, tendo como critério, no mínimo, a aprovação e assinatura de um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Embora não tenha o peso de produzir efeitos de forma direta, sem passar pela aprovação dos representantes que ocupam o Congresso Nacional, o instrumento da iniciativa popular oportuniza o exercício do voto de forma mais específica em determinados assuntos de “acentuada relevância”, a depender do entendimento e iniciativa de uma das câmaras, existindo assim uma forma de democracia semidireta.

Complementando as formas institucionalizadas de participação, o Decreto Presidencial Nº 8.243 de 2014, instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS no Governo da Presidenta Dilma Rousseff e, embora revogado em 2019 pelo governo de Jair Bolsonaro, definiu mecanismo de participação na atuação do poder executivo federal de forma precisa, articulando o funcionamento dos instrumentos com o objetivo de fortalecer a cultura participativa. A PNPS instituiu os seguintes mecanismos para a participação no poder executivo federal: conselho de políticas públicas, comissão de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública e ambiente virtual de participação social.

A existência da PNPS assegurava diretrizes fundamentais para o funcionamento dos mecanismos de forma transparente, equitativa, instrutiva e de forma a garantir diversidade e rotatividade das representações populares.

Essas diferentes formas institucionais de se participar possuem características que convergem e se diferem no modo que se organizam, na maneira como o Estado se relaciona com a população e no modo como a legislação dita a obrigatoriedade da implementação de instrumentos de participação social pelo governo (Avritzer, 2008).

Em seu texto sobre instituições participativas e desenhos institucionais, Avritzer explica diferentes maneiras de organização: os desenhos institucionais de baixo para cima, os desenhos institucionais de partilha de poder e os desenhos institucionais de ratificação.

A respeito dos desenhos institucionais de baixo para cima, o autor afirma que:

Neste caso, do qual o orçamento participativo no Brasil é o exemplo mais conhecido, há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são

constituídas de baixo para cima. Assim, mais uma vez no caso do orçamento participativo, podemos pensar nas eleições de delegados pela população e na eleição de conselheiros pela população. Ambos os processos ocorrem de baixo para cima (SANTOS, 1998; ABERS, 2000; AVRITZER, 2002b). Afirmar que o orçamento participativo ocorre de baixo para cima não significa diminuir a iniciativa do Estado em implantá-lo, mas apenas enfatizar que esta iniciativa cria uma institucionalidade de baixo para cima. (AVRITZER, 2008, p.45).

Já o desenho institucional de partilha de poder combina um número menor de atores sociais durante o processo, mas tem como característica a obrigatoriedade de implementação, pois tem a participação instituída por lei. O desenho de ratificação seria o mais capaz de anular políticas particularistas, pois há previsão em lei da participação da população através de referendo, mas a população não é incluída na etapa de planejamento da política a ser ratificada.

O desenho participativo de baixo para cima, no qual o orçamento participativo é classificado, é definido desta forma pois a atuação organizada da sociedade civil e a consciência sobre a importância da participação são características singulares para implementação deste tipo de instrumento institucional, sendo esse o desenho mais democratizante e distributivo (p.60). Entretanto, o autor afirma que “a capacidade de implementar políticas participativas é bastante baixa nos casos de OP nos quais falta a vontade política do governante” (p.52), através da comparação de experiências de orçamento participativos nas cidades de Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo entre final da década de 1990 e início dos anos 2000. Assim, o orçamento participativo é fortemente dependente da vontade política e social para obter êxito em seu propósito de contribuição com o planejamento estatal.

Como destacado no Atlas, a experiência de Porto Alegre pode ser considerada um caso de sucesso. O resultado da experiência do O.P. de Porto Alegre deve-se à formação pioneira de movimentos comunitários fortes e da existência de uma sociedade política à esquerda do espectro político, homogeneamente participativa, e que se mantinha continuamente vitoriosa nas eleições pós redemocratização (Avritzer, 2008).

Ao observar o exemplo da cidade de Porto Alegre e a discussão sobre a diferença entre os desenhos institucionais participativos, podemos concluir que o orçamento participativo é um instrumento altamente democratizante (Avritzer, 2008), mas também dependente da vontade e do compromisso da classe política com a

democracia para ocorrer, principalmente por não haver previsão de obrigatoriedade na legislação que garanta sua implementação.

No histórico brasileiro, até 2023 o país nunca havia passado por uma experiência de orçamento participativo em nível nacional. O Relatório de Participação no PPA, embora tenha um recorte de informações do primeiro governo Lula até 2023, traz uma descrição temporal dos processos de elaboração de Planos Plurianuais anteriores e suas evoluções quanto ao envolvimento da sociedade civil em suas etapas de planejamento. Em resumo, até 2023 a participação e escuta à sociedade civil se deu através de conferências, fóruns e da criação de conselhos.

O relatório destaca que foi a mais ampla experiência de participação social na elaboração do Plano Plurianual. “Presidente Lula assina o PPA mais participativo da história” diz notícia publicada no site Gov.BR em agosto de 2023. As experiências anteriores evidenciam a capacidade e o potencial que a sociedade civil do Brasil tem de pressionar o desenvolvimento de processos de participação social, ainda que uma experiência abrangente e acessível de um orçamento participativo a nível nacional não tenha sido realizada até 2023.

O relatório de Participação no PPA 2024-2027 (Brasil, 2023) apresenta a metodologia e os resultados das plenárias, fóruns e da Plataforma Brasil Participativo. O processo participativo de elaboração do PPA-2024-2027 contou com três espaços/momentos distintos: 27 plenárias regionais e temáticas, sendo uma por unidade da federação; três fóruns especializados nacionais; além da participação direta aberta a todos os brasileiros, online, através da Plataforma Brasil Participativo.

Os fóruns especializados reuniram representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas em três encontros realizados em Brasília com foco na avaliação estratégica do PPA, que seriam discussões sobre a visão de futuro, valores, diretrizes, o acompanhamento das propostas inseridas e a ratificação ao final do processo. Segundo o relatório, o fórum teria a função de recomendar ações de aprimoramento para políticas públicas e programas governamentais (BRASIL, 2003).

Os encontros do Fórum foram realizados em abril, julho e agosto. O primeiro e o segundo encontros foram dedicados a tratar das dimensões estratégicas e táticas do PPA, através de análise da proposta inicial do Ministério de Planejamento e

Orçamento e posteriormente das propostas e priorização de programas feitas pela população. O último encontro abordou as incorporações feitas pelos ministérios até a data do evento.

As 27 plenárias regionais e temáticas, realizadas em todos os estados do País, permitiram a discussão direta de propostas e prioridades locais com representantes de movimentos e organizações de mulheres, da juventude, do campo, da cidade, sindicatos, movimento LGBTQIA+ e do movimento Negro (Brasil, 2023, p. 8). Alguns desses diversos movimentos sociais, que trouxeram uma variedade de pautas e reivindicações, foram o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento Negro Unificado (MNU) e a Marcha Mundial das Mulheres (MMM).

Segundo o *Guía Práctica Evaluación de Procesos Participativos*, "A diversidade e representatividade dos participantes asseguram que o processo seja inclusivo e equitativo" (tradução nossa - p.25). Assim, um importante critério relacionado aos participantes e que deve ser usado na avaliação do processo de participação é a avaliação da diversidade e representatividade dos envolvidos. Segundo o guia, é importante que o processo participativo inclua uma gama ampla de participantes que representem diferentes setores da sociedade (p.28).

Outro critério do guia prático é como se participa, que investiga se houve acessibilidade dos métodos utilizados para se participar e a qualidade das interações entre os participantes. Para se avaliar esse critério pode-se medir o grau de participação, a capacidade de contribuir diretamente através de proposta e a possibilidade de exercer a própria voz durante o momento de deliberação.

As plenárias serviram para informar e divulgar para a população a importância das contribuições no Plano Plurianual 2024-2027 através do acesso, proposição e votos de priorização na Plataforma Brasil Participativo. Também forneceram orientações práticas sobre como participar ativamente. Foram 34 mil cidadãos presencialmente ao total das 27 plenárias que ocorreram entre maio e julho de 2023 (Brasil, 2023, p. 7 e 8).

A Plataforma Brasil Participativo possibilitou a criação e votação de propostas realizadas pela própria população, além da votação em priorizações específicas no planejamento estratégico do PPA, ajudando a destacar a vontade popular sobre temas prioritários e a adequação dos valores, diretrizes e visão de futuro definidos

nos primeiros fóruns interconselhos. Os cidadãos puderam indicar quais áreas e projetos consideravam mais urgentes e importantes, como saúde, educação, infraestrutura, segurança pública, entre outros.

A gestão da plataforma se dá pela Secretaria Nacional de Participação Social da Secretaria Geral da Presidência da República (SNPS/SGPR) com parceria do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), sendo este último um ministério criado pela primeira vez na história para firmar um compromisso com a melhoria da qualidade e efetividade de serviços públicos.

Alcançar índices altos de participação nacional requer múltiplos canais integrados para dialogar com as diferentes realidades da população, além do compromisso com a educação digital. Para que a participação social digital se expanda de maneira efetiva, é crucial promover a instrução necessária e a divulgação adequada dessas ferramentas, além de promover o acesso às mesmas. Políticas públicas voltadas para educação digital são fundamentais para que a população acompanhe as novas formas de se manifestar que estão a surgir, e para garantir que os cidadãos compreendam como participar e se engajar no ciberespaço⁵.

Portanto, essa digitalização do governo deve vir acompanhada de políticas públicas voltadas para a inclusão digital, capacitação tecnológica, alfabetização digital e ampliação do acesso à internet e dispositivos, de modo a garantir que a participação social digital seja verdadeiramente democrática e representativa.

O Decidim é uma tecnologia de código aberto criada na Espanha, adotada por diversas cidades ao redor do mundo, que deu origem à Plataforma Brasil Participativo. Segundo o site do Decidim⁶, o software oferece um conjunto robusto de ferramentas para gestão de processos participativos, incluindo pesquisas, propostas, votações, acompanhamento de resultados e comentários. No relatório de participação do PPA 2024-2027 há a indicação de três adaptações feitas para se encaixar à forma de participação planejadas para esse PPA: a identificação através do Gov.BR, a restrição de comentários nas propostas, e a inserção de moderação humana durante o processo.

⁵ “O atual contexto social no qual a internet vem se mostrando como um meio de comunicação que tem reduzido de forma expressiva o distanciamento entre governo e cidadão através de um espaço digital – o ciberespaço, deve ser utilizado para propiciar novas formas de participação democrática e transparente na gestão pública.” (Cattani, 2017, p.10), assim, o termo ciberespaço aqui remete aos espaços digitais como meios de fortalecimento de novas formas democráticas de exercício de direitos e deveres.

⁶ Link para o site: <https://decidim.org/pt-br/>

A moderação na participação digital também contribuiu para a manutenção de um seguro e respeitoso de participação. Segundo o relatório de participação, na experiência do PPA Participativo foi adotado um modelo de moderação com 10 bolsistas estudantes de gestão pública e direito na Universidade Nacional de Brasília, de forma a monitorar as discussões, garantindo que as regras de conduta fossem respeitadas e que a plataforma não fosse utilizada para disseminação de discurso de ódio, informações falsas ou spam.

3 Acolhimento dos votos e das propostas no PPA 2024-2027

Pode-se dizer que, historicamente, a experiência de participação social em 2023, através de mais encontros presenciais de divulgação e o uso da plataforma digital para concentrar propostas, inovou em sua metodologia e evoluiu o grau de participação da população no Brasil. É necessário que haja constantes avaliações e acompanhamento da execução orçamentária do governo federal quanto aos resultados dos objetivos, metas e ações conquistados pela população através de suas propostas e votos. Medir dados qualitativos, como o percentual do orçamento afetado pelo resultado do processo e o impacto que os recursos afetados geraram, também será necessário para verificar a efetividade dos meios de participação social disponibilizados durante esse planejamento.

Segundo o *Guía Práctica Evaluación De Procesos Participativos*, um processo participativo de qualidade deve proporcionar uma devolutiva dos resultados no final do processo para que os participantes os conheçam e possam validá-los (2006, p.37). A prática de publicar um relatório do processo participativo é uma maneira de garantir transparência e legitimidade da consulta, informando o que foi feito após a etapa que envolvia ativamente a população. Um dos critérios sugeridos no Guia para avaliação dos resultados de processos participativos analisa o impacto das decisões tomadas e a implementação efetiva das sugestões coletadas. Esse critério avalia se as propostas resultantes do processo participativo são concretizadas e se têm um impacto positivo.

O Relatório de Participação Social no PPA publicizou os números quanto a participação em propostas e votos na plataforma, além da quantidade analisada por cada ministério de acordo com as áreas de atuação. A tabela abaixo foi retirada do Relatório de Participação no PPA 2024-2027, publicado em julho de 2023, após as

etapas de consulta, articulação com os ministérios para incorporação de propostas e ratificação no terceiro Fórum Interconselhos.

Tabela 1 - Síntese do uso da Plataforma Brasil Participativo

Acessos à plataforma	4.087.540
Total de votos na plataforma	1.529.826
Total de propostas	8.254
Propostas com menos de 20 votos	6.398
Propostas rejeitadas	80

Fonte: Relatório da Participação no PPA (Brasil, 2023b)

Segundo o memorial do PPA Participativo foram 1.419.729 participantes no total. Foram 1.529.826 votos e 8.254 propostas criadas pela população sendo, desta quantidade, 6.398 propostas com menos de 20 votos.

Dados sobre o perfil dos participantes foram publicados nos relatórios e agrupados por sexo, região, estado, idade, por temas mais votados e mencionados nas propostas. Segundo o relatório, a região sudeste do país teve a participação mais expressiva (37,50%), mas “o Nordeste e o Sul tiveram um percentual maior de participação, em valores relativos, se comparados com os seus percentuais com base na população total de suas regiões, sendo 26,92% e 14,24%, respectivamente” (BRASIL, 2023, p. 18). São Paulo apresenta o maior número de participação com base na população total do estado, com 229.185 participantes, seguido por Rio de Janeiro (145.242), Minas Gerais (135.458) e Rio Grande do Sul (124.029).

Além das informações do relatório citadas, mais dados quantitativos e qualitativos estão disponíveis no próprio site da Plataforma Brasil Participativo e podem ser acessados em outro relatório de julho de 2023, o Relatório da Plataforma Brasil Participativo, publicado num memorial disponível no site. Além desses dados, estão disponíveis para consulta⁷ 8.224 propostas, incluindo as rejeitadas na moderação da plataforma. No memorial também podem ser encontradas atualizações feitas em outubro de 2023 pelo Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO), que atualizaram a quantidade e formas das incorporações de propostas para o Plano Plurianual.

⁷ Dados consultados na plataforma em 23/06/2024.

No relatório foi apontado o envio de 760 propostas para avaliação dos Ministérios, e a atualização contida na aba “devolutivas” no memorial da participação, há o quantitativo de 508 manifestações enviadas aos ministérios, assim como há uma planilha nesta mesma aba que especifica quais foram essas propostas e a sua forma de incorporação (Programas, Objetivos Específicos, entregas e medidas institucionais) no Plano Plurianual.

Após o fechamento da consulta pública, foram selecionadas as 50 propostas mais votadas em âmbito geral e as 20 propostas mais votadas por cada um dos 37 Ministérios, perfazendo um total de 760 propostas escolhidas para serem enviadas para os Ministérios, com a orientação de considerarem sua incorporação no PPA ou a indicação de outro encaminhamento cabível. (BRASIL, 2023, p. 16)

É possível observar, portanto, uma diferença de mais de 250 propostas a menos na informação atualizada no site quanto às propostas enviadas aos ministérios. Interessante seria se nesta atualização do memorial fossem melhor explicados os avanços quanto ao número de propostas incorporadas, em comparação ao relatório elaborado anteriormente, este que pode ser definido de caráter preliminar devido à publicado de forma imediata ao fim do processo participativo, de forma que essa atualização não publicasse só dados, mas informações quanto ao tratamento dado às propostas criadas pela população.

As formas de incorporação de propostas no PPA são definidas como Programas, Objetivos Específicos, Entregas e Medidas Institucionais. A classificação das propostas nesses tipos de incorporação, que formam o arranjo do PPA, foi divulgada em números no memorial: das 508 propostas, 307 foram incorporadas, 93 foram parcialmente incorporadas, 28 tiveram sua incorporação condicionada e 80 não foram incorporadas.

Assim, mais da metade das propostas encaminhadas aos ministérios foram incorporadas: 60,43%, segundo os dados atuais publicados no memorial. Ao fim do processo participativo, onde foram recebidas 8.254 propostas passíveis de incorporação ao PPA, somente 307 propostas foram consideradas incorporadas e 93 parcialmente incorporadas. Os motivos apresentados para as 28 em situação de incorporação condicionada são devidos à necessidade de análises e estudos técnicos para atendimento de diversos critérios estabelecidos para a execução. As justificativas da não incorporação das 80 propostas foram citadas na tabela de atualização e cada proposta recebeu uma explicação específica para não estarem no corpo do PPA.

Este trabalho se propôs a analisar as propostas da população com mais votos, as que representavam um maior percentual dos votos totais, fazendo dois recortes: um com base no recorte proposto pelo governo federal no relatório de participação social e o outro escolhido pela autora com base nas 17 propostas responsáveis por 50% do total de votos do processo participativo.

3.1 Primeiro recorte de dados: as 25 propostas mais votadas e acolhidas

Foram analisadas no 2º Fórum Interconselhos e pelo Ministério do Planejamento e Orçamento as prioridades determinadas pela população para os 28 programas estratégicos do governo, além do recorte das 50 propostas mais votadas e as 20 mais votadas por cada um dos 37 ministérios do governo.

Na filtragem das 50 propostas mais votadas, 25 manifestações não foram incorporadas por necessitarem de aprovação de leis específicas, que segundo o relatório da participação no PPA “versavam sobre assuntos que fogem do escopo do Plano Plurianual”. Desta forma, metade das propostas mais votadas não são consideradas de competência do poder executivo federal que, baseado no princípio da legalidade administrativa, tem como critério a sua atuação conforme o que prevê a legislação.

Pode-se interpretar que há uma falta de conhecimento de uma parcela da população quanto a função e atribuições dos três poderes e entre os entes federativos. As dinâmicas sobre gestão e investimentos de várias políticas públicas entre União, estados e municípios, e a necessidade de leis de criação de políticas ainda não são de conhecimento de todos ou da maior parte da população. As Linhas tênues que separam as atribuições podem ser um empecilho para o bom uso da oportunidade da participação, mas são essas parcerias entre os entes fundamentais para fazer permanecer a prestação de serviços essenciais à população.

Na avaliação dos resultados, o *Guía Práctica Evaluación De Procesos Participativos* sugere identificar se o processo inclui sessões de capacitações sobre participação social e específicas sobre o tema, analisando não só se houve, mas os objetivos e o formato destas sessões, além da avaliação subjetiva dos participantes sobre a formação recebida, inserindo assim o treinamento como um critério relevante a ser considerado. A partir desse critério e das informações do relatório de participação, podemos considerar que as plenárias e materiais de divulgação do

processo não são suficientes, sendo necessário mudar o quadro de nível de conhecimento sobre as competências sobre planejamento, gestão e execução de serviços básicos à população.

Segundo o guia, critérios sobre aquilo que se participa⁸ avaliam a relevância e pertinência dos tópicos discutidos e os assuntos abordados, procurando saber se são de interesse público, significativos e que tenham impacto real no objeto (2006, p. 27). São exemplos de critérios sobre aquilo que se participa: a percepção dos cidadãos sobre a relevância do tema sujeito à participação e se há competência para intervir na matéria.

Abordando mais um tipo de critério do guia, a coordenação do processo é avaliada considerando a clareza das instruções passadas ao participante e a eficácia na mediação dos debates. Este critério examina como o processo é gerido e se a coordenação facilita uma participação eficaz e organizada. A clareza nos objetivos fornece coerência e transparência ao processo. Segundo o guia, “é essencial que os objetivos do processo estabeleçam seus limites, evitando expectativas falsas” (tradução nossa - p.22). A publicação orienta ainda que é importante avaliar “até que ponto os objetivos iniciais foram usados como um guia para os elementos do processo e até que ponto os resultados do processo respondem aos objetivos iniciais é um critério avaliativo importante” (tradução nossa - p.22).

A cartilha de divulgação do PPA Participativo 2024-2027⁹ apresenta orientações sobre o processo de participação social na elaboração do Plano Plurianual. Ela começa com uma introdução ao PPA Participativo, explicando que é uma iniciativa para envolver a sociedade na priorização dos programas governamentais para os próximos quatro anos. Ela informa que os cidadãos podem participar individualmente ou em grupos, e que há várias formas de envolvimento, incluindo fóruns interconselhos, plenárias estaduais e a interação na plataforma digital.

Entretanto, a cartilha aborda superficialmente o destino das propostas da população após a participação. Especificamente, ela não detalha os recortes de análise que serão aplicados, mencionando apenas que as 50 propostas mais

⁸ Seriam critérios de avaliação do objeto de discussão da participação.

⁹ Link para baixar a cartilha:

<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/ppa-participativo/ppa-participativo-saiba-mais/cartilha>

votadas serão consideradas. Além disso, não há informações claras sobre os limites do PPA, especialmente no que diz respeito às competências do poder executivo federal, o que poderia levar a expectativas irrealistas por parte dos participantes. A divulgação dessas informações seria relevante para conscientizar a população sobre os assuntos pertinentes ao PPA e suas limitações.

Considerando essas 25 propostas restantes que eram passíveis de serem tratadas no PPA, conforme o relatório, foi criada a tabela abaixo com os títulos das propostas desse primeiro recorte, a quantidade de votos que receberam durante a consulta pública, uma classificação temática pela autora, informação se foram oriundas de um perfil criado na plataforma pela sociedade civil organizada ou por um perfil individual e se através do relatório e da atualização de dados constam a incorporação no PPA. As informações foram retiradas do memorial na plataforma e do relatório de participação no PPA (Brasil, 2023b).

Tabela 2 - 25 Propostas mais votadas na Plataforma Brasil Participativo passíveis de serem tratadas no PPA

Propostas	Número de Votos	Tema	Proposta criada de forma coletiva ¹⁰	Incorporada
Qualificação técnica e valorização profissional dos ACS e ACE para ampliação de serviços de saúde no SUS	95.731	Saúde/Valorização do serviço público	Sim	Sim
Inclusão das pessoas com Fibromialgia, Lúpus, Anemia Falciforme e doenças correlatas como PcD's	66.261	Direitos Humanos e Cidadania	Não	Não
Política Nacional de Controle Populacional de Cães e Gatos	39.980	Meio Ambiente	Não	Sim
Reforma Agrária para Desenvolver o Brasil e Combater a Fome	13.384	Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	Sim	Sim
Implementar a Política Nacional de Cuidados Paliativos integrada às RAS e como componente de Cuidado na APS, com garantia de financiamento	11.419	Saúde	Não	Sim
Duplicação BR 290 - Rodovia do Mercosul - Trecho RS	9.100	Infraestrutura Rodoviária	Sim	Sim

¹⁰ Classificação realizada através de identificação de perfil individual ou em nome de um movimento coletivo. Essa identificação foi feita com base nas informações que constam no memorial do PPA da Plataforma Brasil Participativo, disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/programas/f/45/>

FURB Federal - Implantação da Universidade Federal do Vale do Itajaí por meio da federalização da FURB, incorporando o campus da UFSC/Blumenau	8.580	Educação	Sim	Sim
Novo Hospital Escola da UFPel	7.408	Saúde/Educação	Não	Sim
Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social - 1 Arquiteto Urbanista para cada 20 mil habitantes	7.180	Habitação	Sim	Sim
Criar um hospital federal, regional, transfronteiriço, 100% SUS em rede, para atender média/alta complexidade em saúde na fronteira, em Uruguiana	6.927	Saúde	Sim	Não
Agenda Nacional de Proteção, Defesa e Direitos Animais	6.131	Meio Ambiente	Não	Sim
Produção animal sem Gaiolas	5.262	Agricultura e Pecuária	Não	Sim
Jornada de 40 Horas Semanais para todas as categorias	4.914	Trabalho e Emprego	Não	Sim
Duplicação da BR-304	4.775	Transportes	Sim	Sim
Inserção do Nutricionista na equipe Básica da ESF	4.651	Saúde	Não	Sim
Proteção dos jumentos	4.298	Meio Ambiente	Não	Sim
Implantação da Universidade Federal da Chapada Diamantina (UFCD) no estado da Bahia	4.074	Educação	Não	Sim
Alimentação Escolar para os alunos dos Institutos Federais	4.021	Educação	Não	Sim
Programa Periferia Viva	3.952	Cidades	Não	Sim
Reajustes das Bolsas de Estudo, Pesquisa e Pós-graduação	3.739	Educação	Não	Sim
Pibid e Residência Docente como políticas de Estado de formação docente	3.688	Educação	Não	Sim
Construção do Hospital Universitário da UFT	3.502	Saúde/Educação	Não	Sim
Conservação, proteção e restituição do patrimônio cultural brasileiro	3.454	Cultura	Não	Sim

Consolidação do desenvolvimento da UFABC, UFSCar, Unifesp e do IFSP	3.040	Educação	Não	Sim
Universidade Federal no Município de Camaquã/RS	3.005	Educação	Não	Sim

Fonte: elaboração da autora a partir de Brasil, 2023b.

Considerando o perfil criado na plataforma, foi possível identificar 7 propostas criadas coletivamente dentre estas passíveis de tratamento.

Das propostas mais votadas, a maioria envolve o tema educação. Reivindicam manutenção e expansão dos orçamentos para as Universidades Federais, além da destinação de recursos para programas de bolsas de pesquisa e sobre a alimentação escolar nos Institutos Federais.

As propostas relacionadas à educação foram as mais numerosas entre as mais votadas, somando nove se forem consideradas as duas propostas compartilhadas com a saúde (hospitais universitários). Quatro delas versavam sobre consolidação ou criação de universidades – cuja incorporação é tratada como condicionada às análises técnicas, duas sobre bolsas de estudos (reajustes e para docentes) e uma sobre alimentação escolar nos institutos federais. (BRASIL, 2023b, p.51)

As propostas que envolviam expansão estrutural das universidades inicialmente não foram incorporadas, segundo os dados do relatório preliminar. Já na atualização, foram classificadas como incorporação condicionada. Somando foram 22.201 votos quanto a esses assuntos, se considerarmos a proposta de construção de um hospital universitário.

Outros destaques trazidos nos relatórios são os principais temas abordados nessas propostas mais votadas e analisadas: saúde, meio ambiente, cidades, transporte, trabalho e renda, desenvolvimento agrário e agricultura e pecuária.

Segundo o relatório e a atualização dos dados, das quatro propostas da saúde, duas foram incorporadas ao PPA: qualificação técnica dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, e cuidados paliativos. A proposta de inserir nutricionista na equipe da Estratégia Saúde da Família foi parcialmente incorporada. No meio ambiente, três propostas foram incorporadas, abrangendo proteção, controle e direitos dos animais. Em cidades e transportes, a proposta de assistência técnica de habitação de interesse social foi parcialmente incorporada devido à falta de recursos, e as propostas de duplicação de BR foram incluídas. No desenvolvimento agrário, reforma agrária e produção de

animais sem gaiolas foram incorporadas. No trabalho e emprego e na cultura, foram incluídas a criação de um grupo para estudar a limitação da jornada de trabalho a 40 horas semanais e a conservação, proteção e restituição do patrimônio cultural brasileiro, respectivamente. Logo, deste recorte de 25 propostas mais votadas e analisadas, foi 23 o número de propostas consideradas como incorporadas ou parcialmente incorporadas.

3.2 Segundo recorte de dados: propostas acima de 10.000 votos

Conforme o quadro 1, foram 6.398 as propostas criadas pela população com menos de 20 votos. Em comparação, a quantidade de propostas com mais de 10.000 votos somaram 17 ao total e representam o percentual de 49,61% do total de votos na plataforma.

Portanto, este trabalho organizou um novo recorte com as 17 propostas que somam metade do percentual total dos votos em propostas na consulta pública, a fim de analisar características das propostas responsáveis pela maior quantidade de votos concentrados, 759.023 votos, do total de 1.529.826 votos na plataforma.

As informações do primeiro recorte, feito pelo governo federal, são sobre as mais votadas passíveis de serem tratadas em instrumento orçamentário. Esta análise considera apenas as propostas que dominam metade dos votos de toda a participação, podendo classificá-las como de maior manifestação do interesse dos 1.419.729 participantes.

Tabela 3 - 17 Propostas mais votadas na Plataforma Brasil Participativo

Propostas	Quantidade de Votos	Tema	Proposta criada coletivamente	Proposta considerada incorporada
Qualificação técnica e valorização profissional dos ACS e ACE para ampliação de serviços de saúde no SUS.	95.731	Saúde/Valorização do serviço público	Sim	Sim
Aumento do Piso da Enfermagem	92.502	Saúde/Valorização do serviço público	Não	Não
Reestruturação da Carreira e Recomposição Salarial dos Técnico-Administrativos em Educação (TAE) do PCCTAE das Instituições Federais de Ensino (IFE)	77.066	Educação/Valorização do serviço público	Não	Não

Segurança Pública Cidadã - Segurança jurídica para os guardas municipais	75.382	Segurança Pública/Valorização do serviço público	Não	Não
Aumento de cargos para a PRF e a convocação de todos os 1.455 aprovados	73.173	Segurança Pública	Sim	Não
Criação do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Estética e Cosmetologia (URGENTE - Lei 13.643/2018)	67.487	Saúde	Não	Não
Inclusão das pessoas com Fibromialgia, Lúpus, Anemia Falciforme e doenças correlatas como PcD's.	66.261	Direitos Humanos e Cidadania	Não	Não
Cumprimento dos Pisos Salariais de todos os profissionais da Odontologia de todo o território Nacional	52.840	Saúde/Valorização do serviço público	Não	Não
Política Nacional de Controle Populacional de Cães e Gatos	39.980	Meio Ambiente	Não	Sim
Aposentadoria Especial para os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate as Endemias	19.842	Saúde/Valorização do serviço público	Não	Não
Unificação do auxílio alimentação no serviço público federal	17.328	Valorização do serviço público	Não	Não
Proposta de enquadramento da Carreira do Seguro Social como Carreira Típica de Estado	16.986	Previdência Social/Valorização do serviço público	Não	Não
Justiça aos aposentados e pensionistas	15.405	Previdência Social	Não	Não
Reforma Agrária para Desenvolver o Brasil e Combater a Fome	13.384	Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	Sim	Sim
Polícia Científica no Art. 144 da Constituição Federal.	12.928	Segurança Pública	Não	Não
Implementar a Política Nacional de Cuidados Paliativos integrada às RAS e como componente de Cuidado na APS, com garantia de financiamento	11.419	Saúde	Não	Sim
Equiparação do Quadro Especial de Sargentos da Aeronáutica (QESA) com o Quadro de Taifeiros da Aeronáutica (QTA).	11.309	Serviço Militar	Não	Não

Fonte: elaboração da autora

Deste novo recorte, em comparação com o anterior, que corresponde às 25 propostas mais votadas que tinham conteúdo cabível ao objetivo da consulta pública, somente 4 das propostas foram analisadas e incorporadas. Embora essas propostas dominem a participação, a maioria não se encaixou nas diretrizes para incorporação no PPA. A experiência de participação do governo federal em 2023 resultou em um nível de participação nunca obtido antes pelo governo federal, mas

que precisa ser superado nas próximas experiências participativas para alcançar a tomada de decisão governamental com total base dos interesses manifestados por quantitativo relevante de votantes na consulta pública para o PPA.

A alta concentração de votos em poucas propostas indica um forte desejo por certas mudanças, mas os motivos apontados pelo governo federal para a baixa taxa de incorporação dessas propostas apontam para limitações de conhecimento da população sobre o objetivo e função de instrumentos participativos junto às leis que os regem ou barreiras institucionais e políticas que impedem a realização plena dessas demandas populares. Essa discrepância indica a necessidade de aprimorar os processos participativos e buscar agir de forma a mitigar os riscos que ameaçam a ampliação da participação em próximas experiências.

Essa é uma experiência inovadora no histórico de participação a nível nacional e exige análise e criação de critérios de avaliação que considerem a eficácia, efetividade e eficiência nesse contexto nacional. Seria ideal a criação e uso de um manual ou guia de avaliação desses processos adaptado às especificidades do governo federal.

A publicação "Guía Práctica para la Evaluación de Procesos Participativos", que subsidiou este trabalho de conclusão de curso, sugere a avaliação de critérios internos às equipes de coordenação do processo e externos, que envolvem os participantes no processo de avaliação. A etapa de apresentação dessas informações foi pela primeira vez trazida à população através dos conselhos nacionais no fórum interconselhos, mas é possível que as devolutivas sejam mais distribuídas nacionalmente através do envolvimento da população na fase de avaliação.

4. Considerações finais

A primeira experiência a nível nacional de abertura para votos de priorização de programas e inserção de propostas a serem consideradas para incorporarem o Plano Plurianual vigente é um grande passo, principalmente por ser um importante instrumento orçamentário que guiará as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais porvir. No atual momento político e histórico, é uma conquista dos movimentos populares toda a contribuição do PPA Participativo para a continuidade da história da democracia nesse país. É a ruptura com as práticas

tradicionais que existiam no Brasil, como ensina Avritzer (Avritzer *Apud* Ura Martins, 2023, p.703) e é fruto de luta contra o patrimonialismo e tecnocracia que foram bases da formação do Estado brasileiro.

Para prosseguimento do que se iniciou no âmbito da democracia participativa a nível nacional em 2023, é necessário aprofundamento na compreensão de quem são os indivíduos e coletivos nos diversos diálogos e votos que compõem a arena aberta para participação. Entender suas características sociais, econômicas, raciais e quais são os temas defendidos nacionalmente de forma organizada pela população durante o processo participativo são informações cruciais para legitimar algum nível de participação. Além disso, a qualidade da tomada de decisão concedida também é fundamental, conforme defende Ura Martins:

não basta abrir canais participativos, pois há a risco de existir uma *pseudoparticipação* (categoria elaborada por Pateman, 1992), com a intenção de camuflar uma imposição estatal, ou seja, legitimar uma decisão já tomada previamente (p.703).

Pateman afirma que estar em posição de influenciar uma decisão não é o mesmo que estar em posição de (ter o poder para) determinar o resultado ou tomar essa decisão (1992, p.96). Essa distinção enfatiza a diferença entre a simples inclusão de voz e a verdadeira partilha de poder, reforçando os diferentes níveis de participação descritos por Arnstein (2002).

Pode-se afirmar que uso da Plataforma Brasil Participativo para o processo participativo no PPA não foi meramente uma consulta, pois a população teve espaço, que precisa ser melhor analisado e avaliado quanto ao seu acesso, para se manifestar em defesa de pautas que considerassem urgência para a atuação do poder executivo federal. Entretanto, cabe aos votantes, proponentes, os coletivos e indivíduos que participaram, analisar o nível de escuta do poder executivo federal, e indo além, a sociedade deve se preocupar com o nível de impacto do processo participativo no objeto de discussão. É necessário consultar o PPA e verificar se as pautas mais votadas foram incorporadas, e se não, se há uma justificativa objetiva e compreensível, baseada nos princípios e deveres da administração pública, assim é possível verificar legitimidade em todo o discurso proferido antes, durante e depois do processo participativo.

O artigo 3º da Constituição de 1988 define os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, destacando a promoção do interesse público. Os objetivos visam o bem-estar coletivo, à justiça social e ao desenvolvimento

sustentável do país, constituindo os pilares fundamentais do interesse público nesta Constituição. O engajamento da participação social fortalece a democracia, viabiliza o controle social, a transparência, o *accountability*, e garante que a atividade estatal seja orientada pelos propósitos do interesse público. Segundo Danielle Souza De Andrade E Silva (2000):

[...] O interesse, portanto, passa a ser público quando não é exclusivo ou próprio de uma ou poucas pessoas, mas quando dele participam um número tal de pessoas de uma comunidade determinada que podemos chegar a identificá-lo como de todo o grupo, inclusive daqueles que não compartilham desse interesse.(p.7)

Segundo o relatório de participação no PPA houve um expressivo número de propostas e votos relacionados à educação nesse processo, o que reflete a importância atribuída por diversos setores da sociedade a essa área. A prevalência de propostas educacionais entre as mais votadas indica um forte desejo de investimento e melhoria no sistema educacional.

O atual cenário da educação no Brasil é de falta de orçamento nas instituições de educação pública que geram precariedade das infraestruturas escolares e universitárias e de desvalorização dos profissionais da educação, problemas esses que afetam diretamente a atuação daqueles que possuem um compromisso coletivo e contínuo com a formação crítica e emancipadora de indivíduos como cidadãos.

A conscientização em massa e formação de cidadãos para que reconheçam seu papel numa democracia só ocorrerá via priorização da educação. A educação possui o potencial transformador da sociedade, fazendo que os indivíduos mais do que só se conscientizem da importância de temas, mas compreendam a realidade, criando uma consciência crítica.

Retornando ao livro de Carole Pateman sobre o papel da participação social em diferentes teorias da democracia, é revelado um contraste marcante entre os defensores da democracia participativa e os proponentes do governo representativo. Enquanto alguns expressam preocupações sobre o impacto negativo de um aumento na participação cidadã na estabilidade do sistema democrático, outros argumentam vigorosamente em favor de uma visão mais ampla da participação como essencial para a educação cívica e formação de uma comunidade política engajada. Destacam que a participação não apenas fortalece a eficácia política individual, mas também promove uma cultura democrática que mitigaria divisões

sociais e resistências às mudanças necessárias. Ao enfatizar o papel educativo da participação, ecoam ideias defendendo que a verdadeira democracia requer um envolvimento ativo dos cidadãos na deliberação pública e na construção coletiva do bem comum.

[...] as evidências indicam que a experiência de participação diminui a tendência para atitudes não democráticas no indivíduo. Se aqueles que acabam de chegar à arena política tivessem sido previamente "educados" para ela, sua participação não representaria perigo algum para a estabilidade do sistema. [...] (Pateman, p.139)

Paulo Freire, Patrono da Educação Brasileira, é definido como defensor da organização popular como prática da liberdade (Kay *et al*, 2013). No texto "Educação como prática de liberdade", publicado em 1983, Freire defende uma educação para o homem-sujeito, um indivíduo que não é só um objeto da história, que pensa criticamente e exerce sua cidadania. Para o educador, a democracia deriva da prática de participação (Kay *et al*, 2013), e nos convida a refletir que:

ninguém vive plenamente a democracia nem tampouco a ajuda a crescer, primeiro, se é interdito no seu direito de falar, de ter voz, de fazer o seu discurso crítico; segundo, se não se engaja, de uma ou de outra forma, na briga em defesa deste direito, que no fundo, é o direito também a atuar (Freire, 1993, p.88).

Freire também contribui com o pensamento crítico do uso da palavra "participação" somente como slogan sem geração de impacto social. A redução do sentido verdadeiro de participar, de contribuir de alguma forma com o rumo das políticas públicas pelos próximos anos, seria a compreensão autoritária da participação que a limita "a uma presença concedida das classes populares a certos momentos da administração" (Freire, 2001b *Apud Kay et al*, 2013, p.65), ou seja, de passageiros sensações de que se está sendo ouvido, mas até onde a voz que ecoa afeta as políticas públicas? A simples exortação à "participação" deve ser substituída por um compromisso real com a educação cidadã e a criação de oportunidades reais para o exercício democrático, garantindo que a participação não seja apenas um ato simbólico, mas sim um agente de mudança social efetivo.

Os números apresentados neste trabalho não restringem os desafios atuais dos governos comprometidos com a democracia participativa apenas em aumentar a taxa de participação, mas em fomentar uma participação informada e efetiva que verdadeiramente transforme a dinâmica política e social.

Para dar continuidade ao estudo iniciado, é essencial aprofundar a compreensão sobre os indivíduos e coletivos que participam dos diálogos e

votações. É necessário analisar suas características sociais, econômicas e raciais, além dos temas que defendem de maneira organizada. Esse entendimento é crucial para legitimar a participação social e apontar a qualidade na tomada de decisão. Também é importante avaliar o nível de acesso e impacto das plataformas digitais participativas, como a Plataforma Brasil Participativo.

Caberia ainda, em explorações futuras, a análise detalhada do impacto das propostas incorporadas e não incorporadas no PPA, verificando justificativas e a coerência com os princípios da administração pública. Para além, a realização da comparação entre relatórios preliminares e atualizações poderia ser feita para estudar o nível de comprometimento com a transparência e efetividade do processo participativo.

Ao final do processo, a forma de ratificar a análise e incorporação da participação social no PPA foi através da 3ª reunião do Fórum Interconselhos. O relatório informa que esse compartilhamento da resposta governamental às recomendações da sociedade antes do envio do Projeto de Lei ao Congresso Nacional é algo inédito na história da participação na elaboração do PPA (Brasil, 2023, p.11). Segundo o Guia de avaliação de processos participativos, um critério disponível para avaliação das consequências geradas pelo processo participativo é a análise da satisfação geral com o processo através de uma forma de avaliação da noção sobre participação cidadã, problemas notados durante o processo e a vontade de participar novamente da população, buscando saber as consequências do processo na geração da cultura política participativa.

Os resultados alcançados na fase da implementação de tudo o que foi semeado e plantado durante o planejamento também precisa ser acompanhado e cabe aos estudos sobre processos participativos usar e criar critérios específicos para análise da consequência da participação. O memorial com resultados da participação no PPA 2024-2027 afirma que o plano “não é executado diretamente, mas através dos orçamentos anuais, e na sequência, tem a previsão do seu monitoramento todos os anos”¹¹. E acrescenta que é necessário a participação social na elaboração do orçamento público anual, para definir prioridades também no planejamento de execução direta. Assim, cabe ao governo federal pensar em expandir essa participação para além do um plano orientativo.

¹¹ Retirado da Plataforma Brasil Participativo. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/programas/f/81/>. Acesso em 10/07/2024.

O uso de um guia de avaliações de experiências participativas e o estabelecimento de critérios de avaliação são fundamentais para o aprimoramento dos processos participativos. Por exemplo, critérios relacionados à coordenação do processo podem incluir a clareza das instruções e a eficácia na mediação dos debates. Quanto aos participantes, é importante avaliar a diversidade e a representatividade dos envolvidos. Em relação ao objeto de discussão na participação, deve-se considerar a relevância e a pertinência dos tópicos discutidos. A forma de participação pode ser avaliada pela acessibilidade dos métodos utilizados e pela qualidade e eficiência das interações. Por fim, as consequências do processo podem ser medidas pelo impacto das decisões tomadas, pela implementação efetiva das sugestões coletadas e pela percepção da população sobre a valorização e utilidade da participação após a experiência participativa. Esses critérios, que constam no *Guía Práctica para la Evaluación de Procesos Participativos* (2006), permitem uma análise estruturada, identificando pontos fortes e áreas para melhorias.

Se vista equilibradamente de forma crítica e esperançosa, a experiência do PPA Participativo de 2023 representou um avanço importante na promoção da democracia participativa no Brasil e também revelou desafios significativos para o fortalecimento da cultura participativa a serem estudados e avaliados para mitigar riscos em próximas experiências.

Discursos conservadores ainda persistem e são admitidos na medida em que não há previsão legal obrigatória para o uso e a implementação de meios plurais e eficientes de participação na administração pública, como determinava a revogada Política Nacional de Participação Social. Limitar a participação da população apenas ao voto é aceitar que a infraestrutura pública, os serviços públicos, o direito à cidade e o destino final dos recursos públicos permaneçam unicamente concentrados nas mãos dos agentes públicos e políticos. Portanto, ampliar os mecanismos de participação é essencial para garantir que a população não fique refém de aguardar o fim do mandato dos governantes para reivindicar mudanças.

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry R. **Uma escada da participação cidadã**. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

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

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 01/07/2024.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. **Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027**. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=14802&ano=2024&ato=0c5c3aU90MZpWT3b4>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. **Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. **Plataforma Brasil Participativo**. Disponível em <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/>. Acesso em 01 de julho de 2024.

BRASIL. (2023b) Secretaria Geral da Presidência da República. **Relatório do Brasil Participativo**. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/pages/relatoriodaplataforma>. Acesso em 01/07/2024.

BRASIL. (2023b) Secretaria Geral da Presidência da República. **Relatório da Participação Social no PPA 2024-2027**. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/pages/relatoriodaplataforma>. Acesso em 01/07/2024.

BRASIL. **Que país você quer para os próximos 4 anos?** Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/ppa-participativo/ppa-participativo-saiba-mais/cartilha>. Acesso em: 8 jul. 2024.

CATTANI, MICHELE PRASS SCHEFFLER. **(CIBER)DEMOCRACIA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: DESAFIOS E POSSIBILIDADES**. Salão do Conhecimento, [S. l.], v. 3, n. 3, 2017. Disponível em:

<https://www.publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaoconhecimento/article/view/7758>. Acesso em: 8 jul. 2024.

DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; JÚLIO, Simone (Org.). **Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos**. Epopeia e Oficina, Portugal, 2020. Disponível para download em www.oficina.org.pt/atlas. Acesso em 01/07/2024.

KAY, Márcia; CARRARA, Maurício; KAY, Patrícia. **Paulo Freire e a gestão democrática: uma leitura da experiência de participação na secretaria de educação do município de Santo André/SP**. R. Adm. Educacional, Recife, v.3, n.9, p.1-161, jan./jun., 2013

MARTINS, Urá. **RETOMADA DEMOCRÁTICA NO BRASIL: novas perspectivas a partir da adoção do Plano Plurianual Participativo**. Revista de Políticas Públicas, v. 27, n. 2, p. 698–715, 19 Dez 2023. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/22815>. Acesso em: 1 jul 2024.

OIDP (2006). **GUÍA PRÁCTICA EVALUACIÓN DE PROCESOS PARTICIPATIVOS**. V Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa. Barcelona, España.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SILVA, Danielle Souza De Andrade e. **Interesse público: necessidade e possibilidade de sua definição no direito administrativo**. Direito Constitucional, Administrativo, Tributário e Filosofia do Direito. Coleção Bureau Jurídico, v. II. Brasília: ESAF, p. 21-31, 2000.