

Setembro de 2026
Número 18

Accountability Note



Sobre essas ruínas terríveis: participação social e instituições participativas no Brasil no terceiro mandato de Lula

Adrian Gurza Lavalle y José Szwako



Sobre o Centro de Pesquisa sobre Prestação de Contas

O Centro de Pesquisa sobre Prestação de Contas (ARC, na sigla em inglês) está sediado na Escola de Serviço Internacional da American University. O ARC conecta a pesquisa com a experiência prática para aprender com ideias, instituições e atores que promovem estratégias para melhorar a transparência, a participação e a responsabilidade. Para mais informações, acesse www.accountabilityresearch.org.

Sobre a ARC Publications

As publicações da ARC servem como plataforma para estrategistas e pesquisadores da área de responsabilização compartilharem suas experiências e percepções com diversos leitores e potenciais aliados em diferentes áreas temáticas e setores. Essas publicações contextualizam iniciativas locais e nacionais específicas em termos que dialogam com debates mais amplos sobre transparência, participação e responsabilização. Para mais informações, acesse www.accountabilityresearch.org/publications.

Deitos e Permissões

O material desta publicação está protegido por direitos autorais sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Se você traduzi-lo, por favor, adicione a seguinte declaração de isenção de responsabilidade: Esta tradução não foi criada pelo Accountability Research Center (ARC), e o ARC não se responsabiliza por quaisquer erros de tradução.

Favor citar este trabalho da seguinte forma: Gurza Lavallo, Adrian e José Szwako. 2026. "Sobre estas ruínas terríveis: participação social e instituições participativas no Brasil no terceiro mandato de Lula". *Accountability Note* 18. Accountability Research Center. <https://doi.org/10.57912/33730492>.

Foto da capa: vice-presidente eleito Geraldo Alckmin e o presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva participam de uma reunião com movimentos sociais. 13 de dezembro de 2022

Crédito: Antonio Cruz/Agência Brasil

Contents

Siglas.....	5
Resumo	6
Introdução	7
O dismantelamento das instituições participativas e sua lógica.....	9
O regime de controle social e o saldo do dismantelamento	11
A reconstrução da participação: Reativação, inovação e evitação	14
Padrões de reativação, e reativação com evitação	16
Padrão de inovação.....	17
Padrão de evitação	20
Achados e algumas lições	21
A importância da institucionalização	22
Os efeitos estruturais de longo prazo dos regimes de controle social	22
Limites da inovação	22
Participação no processo político	22
Notas.....	23
Referências	24

Sobre os autores

Adrian Gurza Lavalle é professor associado do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), presidente do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), vice-diretor do Centro de Estudos Metropolitanos (CEM), coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Transformações da Participação, do Associativismo e Confronto Político (INCT Participa) e pesquisador do Cebap e do CEM.

José Szwako é professor e pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ); pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Transformações da Participação, do Associativismo e Confronto Político (INCT Participa); e coordenador adjunto do Núcleo de Pesquisa Democracia e Ação Coletiva (NDAC) do Centro Brasileiro de Análises e Planejamento (CEBRAP).

Agradecimentos

Os autores agradecem aos pareceristas, Debora Rezende de Almeida e Brian Wampler, pelos seus comentários valiosos, bem como o apoio do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Transformações da Participação, do Associativismo e do Confronto Político (INCT Participa), processo nº 406630/2022–4, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

O primeiro autor agradece o apoio do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), processo nº 2013/07616-7, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por meio de uma Bolsa de Produtividade em Pesquisa PQ1A.

O segundo autor agradece o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), da UERJ e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por meio de uma Bolsa de Produtividade em Pesquisa.

As opiniões, hipóteses, conclusões e recomendações aqui expressas são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente as opiniões da FAPESP, do CNPq ou da FAPERJ.

A tradução do espanhol para o português foi feita usando o Google Traduttore, seguida de uma revisão minuciosa pelos autores para melhorar a legibilidade e a fluência, e, especialmente, para garantir a precisão da terminologia técnica.

Siglas

ASPAD	Assessorias de Participação Social e Diversidade
CPS	Consejo de Participación Social
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
G20	Grupo dos Vinte
GT	Gabinete de transição
GTCCCN	Grupo de Trabalho Técnico sobre Colegiados, Conselhos e Conferências Nacionais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCT	Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IP	Institución participativa
MP	Medida Provisional
ONG	Organização não governamental
OP	Orçamento Participativo
OPN	Orçamento Participativo Nacional
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido dos Trabalhadores
R\$	Real brasileiro

Resumo

Esta *Accountability Note* apresenta uma avaliação da participação social e das instituições participativas no Brasil no terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023–2026), considerando o legado de desmantelamento deixado pelo governo anterior do presidente Jair Bolsonaro (2019–2023).

O Brasil desenvolveu um regime de controle social denso e diversificado por meio da institucionalização da participação ao longo das décadas de 1990 e 2000. Regimes de controle social são configurações de relações entre atores, estruturas organizacionais, normas e recursos que se institucionalizam em padrões recorrentes a fim de exercer controle social sobre os atores e funções do Estado. No discurso internacional, o país foi considerado um vasto laboratório para a inovação participativa e para as possibilidades de sua institucionalização.

Apesar da percepção generalizada de que os esforços de “desconstrução” do governo Bolsonaro resultaram no fracasso do modelo participativo, muitas instituições participativas demonstraram resiliência. Assim, a experiência brasileira oferece algumas lições sobre a vulnerabilidade e a resiliência das instituições participativas em circunstâncias adversas.

No final do terceiro mandato de Lula, uma combinação de três padrões caracteriza o que aconteceu com as instituições participativas: reativação, inovação e evitação.

- A reativação restabeleceu instituições participativas pré-existentes, com seus pontos fortes e limitações já conhecidos.
- A inovação fez avançar instituições participativas para além do que já havia sido desenvolvido em e por governos federais do Partido dos Trabalhadores.
- A evitação ocorreu quando o governo escolheu estrategicamente não avançar em seus compromissos iniciais de reconstrução da participação social, a fim de evitar danos políticos.

A análise detalhada desses padrões e suas combinações demonstra a importância dos custos políticos para um governo que opera em uma situação em que a maioria no Congresso se opõe às suas políticas participativas. O governo Lula preferiu reservar estrategicamente o apoio politicamente custoso que necessitava do Legislativo não para a participação social, mas para projetos prioritários, como a reforma tributária.

Essa análise, por sua vez, leva a duas lições principais.

Em primeiro lugar, as instituições participativas demonstram maior resiliência a governos hostis quando estão firmemente institucionalizadas e quando mantêm laços fortes com as comunidades de políticas públicas, incluindo os atores da sociedade civil.

Em segundo lugar, os regimes de controle social geram efeitos estruturantes de longo prazo que moldam tanto as possibilidades de progresso quanto os limites da inovação participativa. O desenvolvimento incremental, construído sobre os alicerces de um regime consolidado, oferece vantagens consideráveis. No entanto, diferentemente da reativação, a inovação não pode se basear em estruturas institucionais já estabelecidas. Quando um governo que busca impulsionar a inovação em larga escala não possui amplas majorias legislativas, os custos se tornam proibitivos e a evitação surge como resposta estratégica.

Nós temos é que desconstruir muita coisa. Desfazer muita coisa. Para depois nós começarmos a fazer. Que eu sirva para que, pelo menos, eu possa ser um ponto de inflexão, já estou muito feliz.

Discurso do presidente Jair Messias Bolsonaro durante um jantar na residência do embaixador brasileiro em Washington, D.C., em 17 de março de 2019.

O diagnóstico que recebemos do gabinete de transição de governo é estarrecedor. Esvaziaram os recursos. (...) Desmontaram. (...) Destruíram. Não deixaram recursos. (...) Desorganizaram. (...) Dilapidaram. (...) É sobre estas terríveis ruínas que assumo o compromisso de, junto com o povo brasileiro, reconstruir o país.

Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante a cerimônia de posse perante o Congresso Nacional, antes do evento do “revogação”, em 1º de janeiro de 2023

Introdução

Esta *Accountability Note* apresenta uma avaliação da participação social no terceiro mandato de Lula (2023–2026) com o objetivo de responder à seguinte pergunta: após quatro anos no cargo, e considerando o legado de desmantelamento deixado pelo governo Bolsonaro, qual o balanço para a participação social e as instituições participativas?

Realizar uma análise para responder a essa pergunta é relevante por dois motivos. Primeiro, o Brasil desenvolveu um regime de controle social denso e diversificado por meio da institucionalização da participação ao longo das décadas de 1990 e 2000. Regimes de controle social são configurações de relações entre atores, estruturas organizacionais, normas e recursos que se institucionalizam em padrões recorrentes para exercer controle social sobre os atores e funções do Estado. Sua estabilidade é uma questão de grau, e não de natureza: os regimes são suficientemente padronizados para serem reconhecíveis e moldarem o comportamento, mas se modificam ao longo do tempo e variam no espaço. No discurso internacional, o país foi considerado um vasto laboratório para a inovação participativa e para as possibilidades de sua institucionalização. Embora tenha se disseminado a percepção de que o modelo participativo brasileiro fracassou e a participação social foi desmantelada pelos esforços de “desconstrução” do governo Bolsonaro, as instituições participativas (doravante IPs) se mostraram resilientes, em boa medida graças às características do regime de controle social, que, por sua vez, foi um dos pilares das iniciativas de “reconstrução” do terceiro mandato de Lula (Miguel 2017; Goldfrank e Esquivel 2020; Koupak et al. 2021; Quadros e Mussoi 2021). Assim, a experiência brasileira oferece algumas lições sobre a vulnerabilidade e a resiliência das IPs em circunstâncias hostis, no caso, sob um governo nacional de extrema direita que reiterou publicamente seu objetivo de acabar com o ativismo e as formas institucionalizadas de participação não eleitoral.

Em segundo lugar, uma avaliação dos avanços e limitações da participação no terceiro mandato de Lula, às vésperas da eleição presidencial marcada para outubro de 2026, é particularmente oportuna. As pesquisas com esse objetivo ainda estão em estágios iniciais na literatura especializada, e ainda mais incipientes são as avaliações acessíveis a um público internacional mais amplo, composto por ativistas, profissionais e especialistas interessados em fortalecer a participação e o controle social. De fato, a inovação participativa brasileira mais conhecida internacionalmente por esse público continua sendo o orçamento participativo (OP), que não figura entre as instituições participativas prevalentes e que, há mais de 20 anos, deixou de ser central no conjunto mais amplo de experiências de inovação democrática no Brasil. Esta Nota apresenta uma visão de conjunto das inovações participativas como regime.

Aqui, não apenas oferecemos uma visão ampla dos desenvolvimentos e limitações das promessas de reconstrução da participação social feitas por Lula em sua campanha presidencial de 2022, como também mostramos que uma combinação de três padrões permite caracterizar o estado atual das coisas. Esses padrões encontram expressão sintética em três palavras: *reativação*, *inovação* e *evitação*. A *reativação* restaura as políticas participativas existentes, com seus pontos fortes e limitações já conhecidos. A *inovação* representa um avanço significativo em relação às experiências passadas desenvolvidas durante os governos federais do Partido dos Trabalhadores (PT), embora esteja concentrada em áreas e momentos bastante específicos. Por sua vez, a *evitação* ocorre quando o governo escolheu estrategicamente não avançar em determinadas agendas, evitando danos políticos e sacrificando parte dos compromissos iniciais assumidos para reconstruir a participação social. O caso mais eloquente de evitação (embora não seja o único) é justamente o do Orçamento Nacional Participativo (ONP), uma promessa central de campanha que nunca foi verdadeiramente levada adiante, revelando as limitações impostas por diferentes fatores, mas especialmente por um Congresso de oposição, hostil às políticas participativas do governo.

Argumentamos que o padrão dominante nas diversas IPs e áreas da participação social depende principalmente dos custos políticos que a eventual adoção de iniciativas mais ambiciosas imporá ao governo, em relação ao apoio necessário do legislativo em áreas de interesse central para o governo. Essa equação é crucial em um governo onde a direita conquistou a maioria na Câmara dos Deputados e exerce influência significativa no Senado. Argumentamos também que essa análise nos permite extrair lições importantes, duas das quais merecem ser destacadas aqui. Primeiro, as IPs demonstram maior resiliência a governos hostis quando estão firmemente institucionalizadas e quando mantêm laços fortes com as comunidades de políticas públicas — incluindo nelas os atores da sociedade civil. Segundo, uma perspectiva política ampla, neste caso fundamentada na noção de regime de controle social, é vantajosa para compreender as possibilidades e os limites da expansão e consolidação das IPs.

Esta Accountability Note se baseia em fontes primárias e secundárias. As evidências primárias utilizadas consistem em levantamento exaustivo de leis federais e regulamentos subordinados (normas infralegais) que visaram afetar o funcionamento das IPs no governo Bolsonaro, bem como na coleta sistemática e no monitoramento especializado de medidas e políticas de participação implementadas desde a formação do gabinete de transição até o momento atual do terceiro governo Lula, ou seja, de novembro de 2022 a julho de 2026. Quanto às fontes secundárias, a Nota baseia-se em uma revisão criteriosa do conjunto de pesquisas produzidas na área de participação social no Brasil; a grande maioria dessas pesquisas não teve ampla divulgação internacional. Essa revisão foi conduzida pelos autores que são dois especialistas na área.

Na próxima seção, apresentamos uma breve caracterização das intenções e medidas do governo Bolsonaro para dismantlar as IPs, tornando plausível esperar que, como resultado, a sua incidência nas políticas públicas tenha sido anulada. Em seguida, discutimos as características do regime de controle social no qual essas instituições operam e apresentamos uma avaliação do saldo do dismantlamento. Na quarta seção, examinamos os avanços e as limitações da participação social no terceiro mandato de Lula, destacando três padrões. Por fim, resumimos os achados e as principais lições aprendidas.

O desmantelamento das instituições participativas e sua lógica

Ativistas, movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) e entidades públicas foram alvo de ataques recorrentes nos discursos de Bolsonaro em sua primeira campanha presidencial, no segundo semestre de 2018 (Bezerra e Szwako 2022). Além de ter afirmado, em seu primeiro discurso após a divulgação dos resultados do primeiro turno, que “acabaria com todo o ativismo no Brasil” (Band 2018), ele também, no ano seguinte, após assumir o cargo, acusou ONGs ambientais de serem responsáveis pelos incêndios que se alastravam pela Amazônia. Em sua visão, essas organizações da sociedade civil “perderam grana” devido à gestão honesta dos recursos públicos por parte de seu governo. Na Cúpula das Nações Unidas sobre a Biodiversidade (COP 2020), não apenas defendeu uma suposta redução do desmatamento durante os dois primeiros anos de seu governo — apesar dos dados oficiais de monitoramento do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) —, como também alegou que seu governo estava combatendo “organizações que, em associação com certas ONGs, orquestram crimes ambientais no Brasil e no exterior” (Terra 2020). Essas ONGs haviam sido referidas apenas alguns dias antes, usando uma metáfora médica, como um “câncer” que Bolsonaro ainda não havia conseguido eliminar (Metrópoles 2020).

Discursos não são meras palavras; são uma forma de agir no mundo e produzir efeitos nele. Analistas simpáticos ao governo Bolsonaro frequentemente invocavam uma distinção nítida entre “discurso” e “ação” para descartar as declarações do presidente como mera retórica. Essa distinção é analiticamente falha e politicamente míope — e, em todo caso, o próprio presidente logo resolveu a questão, traduzindo suas palavras em ação. Bolsonaro ordenou a suspensão do financiamento público de ONGs por bancos. O diretor do Banco do Nordeste foi demitido em setembro de 2021 por continuar financiando uma ONG — no valor aproximado de R\$ 600 milhões (US\$ 111,2 milhões) — cujo contrato havia sido assinado durante o segundo mandato de Lula como presidente (Globo 2021). Anteriormente, o general do Exército Joaquim Silva e Luna havia sido nomeado por Bolsonaro como diretor-geral brasileiro da usina hidrelétrica binacional de Itaipu; o general ordenou uma revisão minuciosa de todos os acordos de financiamento para garantir que estivessem “em consonância com a missão institucional de Itaipu”. Como resultado, foram unilateralmente rescindidos todos os acordos com organizações da sociedade civil, identificados como “ideológicos” pela chamada revisão “exaustiva”.

O ataque às IPs — que foram centrais para a participação social nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995–1998, 1999–2002), e, em maior medida, de Lula (2003–2006, 2007–2010) e Dilma Rousseff (2011–2014, 2015–2016) — é emblemático da lógica e das ambições dos esforços de desmantelamento do governo Bolsonaro. Em seu primeiro dia de mandato, Bolsonaro promulgou a Medida Provisória nº 870,¹ por meio da qual, como faz qualquer governo recém-empossado, definiu a estrutura administrativa dos gabinetes da Presidência da República e dos ministérios ou secretarias estaduais. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foi excluído da estrutura ministerial pela MP nº 870 e, conseqüentemente, foi efetivamente extinto por omissão (Avelino e Reis 2019). Ao longo de sua história, o CONSEA (refundado em 2003)² serviu como um fórum central para a defesa da sociedade civil na formulação das políticas do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN); essa defesa foi particularmente notável no desenvolvimento de programas para a agricultura familiar (Grisa e Schneider 2014; Schmitt et al. 2020). Não é coincidência que essa MP também tenha abolido a Secretaria Especial para a Agricultura Familiar e o Desenvolvimento. Houve uma seletividade política nessas decisões por parte de um governo fortemente alinhado com as agendas mais conservadoras do agronegócio. Essas “medidas por omissão” foram ofuscadas por outra medida direcionada ativamente contra todas as IPs que operam em nível nacional; uma medida que, devido ao seu alcance e aparente força, atraiu a atenção pública e provocou a mobilização de vários

setores da sociedade civil. O Decreto Presidencial nº 9.759 tinha o objetivo explícito de abolir, de uma só vez, as mais de 700 colegiados supostamente existentes na administração pública federal.³

Os ataques do governo Bolsonaro à participação não foram doutrinários nem se opuseram à participação em si; em vez disso, foram ataques políticos motivados por um diagnóstico claro do papel das IPs na governança social dos governos do PT (Bezerra 2020; Bezerra et al. 2024). O Decreto nº 9.759 foi errônea e comumente interpretado como expressão da orientação “anti-participativa” inerente à natureza autoritária do governo. Por um lado, o papel de mobilizar um ideal do povo, a participação ativa de “cidadãos decentes” e a “verdadeira participação” em que prevalece a maioria não são apenas elementos do discurso populista de Bolsonaro (Scerb 2021), mas também fizeram parte da estratégia do seu governo enquanto esteve no poder, operando segundo a lógica de um partido-movimento (Couto 2021). Por outro lado, subjacente a esse diagnóstico está uma compreensão majoritarista da democracia, coerente com a decisão de eliminar a capacidade de incidência nas políticas públicas de atores que defendem agendas contrárias aos compromissos de campanha e às prioridades políticas do governo Bolsonaro. Assim, não era a participação em si que estava sob ataque, mas sim certos atores, interesses, valores e instituições (Carlos et al. 2025; Fernandes 2026; Gurza Lavalle e Bezerra, no prelo).

A este respeito, a exposição de motivos do Decreto 9.759, assinada por Onyx Lorenzoni, chefe da Casa Civil do governo Bolsonaro, é cristalina. A principal razão citada é que os “grupos de pressão” se:

utilizam dos colegiados [participativos] com composição e modo de ação direcionado, para tentar emplacar pleitos que não estão conforme a linha das autoridades eleitas democraticamente (*Planalto* 2019).

Em suma, o desmantelamento realizado pelo governo Bolsonaro não derivou de uma aversão doutrinária à participação, mas de um cálculo político sobre seus efeitos. Os ataques retóricos a ativistas e ONGs, a suspensão do financiamento público, a eliminação por omissão do CONSEA, bem como da Secretaria Especial para a Agricultura Familiar e o Desenvolvimento, e a revogação generalizada efetuada pelo Decreto nº 9.759 fazem parte de uma única estratégia: privar os atores cujas agendas contrariam as prioridades e alianças do governo de sua capacidade de incidência nas políticas públicas. Subjacente a essa estratégia está uma concepção majoritarista de democracia, segundo a qual o mandato conferido nas urnas torna ilegítima qualquer mediação societal não alinhada.

O regime de controle social e o saldo do desmantelamento

Se as IPs criadas ao longo dos 27 anos entre a promulgação da Constituição de 1988 e o período anterior ao impeachment da presidente Rousseff fossem meramente consultivas, seu desmantelamento não seria uma prioridade política. Compreender essa prioridade e o impacto das medidas de desmantelamento exige uma caracterização abrangente do papel dessas instituições. Elas são numerosas, diversas e difíceis de caracterizar de modo sintético, mas incluem conselhos gestores de políticas, conferências nacionais, comitês de bacias hidrográficas, audiências públicas, consultas públicas, mesas de diálogo, grupos de trabalho, fóruns, comissões, observatórios, planos diretores urbanos, orçamento participativo, conselhos de equipamentos públicos, conselhos de unidades de provisão de serviços públicos e conselhos comunitários de segurança. No entanto, uma análise sociopolítica da criação, evolução e funções das IPs que se tornaram prevalentes durante esse período permite caracterizá-las como um regime: “uma configuração estável que liga atores estatais e sociais com o exercício de atribuições formalmente reconhecidas e garantidas, ou pelo menos apoiadas por estruturas institucionais estatais, mediadas pela existência de recursos de poder (institucionais ou outros) à disposição dos atores” (Isunza Vera e Gurza Lavallo 2025: 49).

Três tipos de IPs tornaram-se prevalentes ao longo das décadas de 1990 e 2000: conselhos gestores de políticas (doravante, conselhos), conferências nacionais e comitês de bacia hidrográfica. Os três compartilham semelhanças de família que permitem definir o regime de controle social. Uma breve comparação com o orçamento participativo (OP) proporcionará uma compreensão mais nítida da natureza específica dessas semelhanças de família.

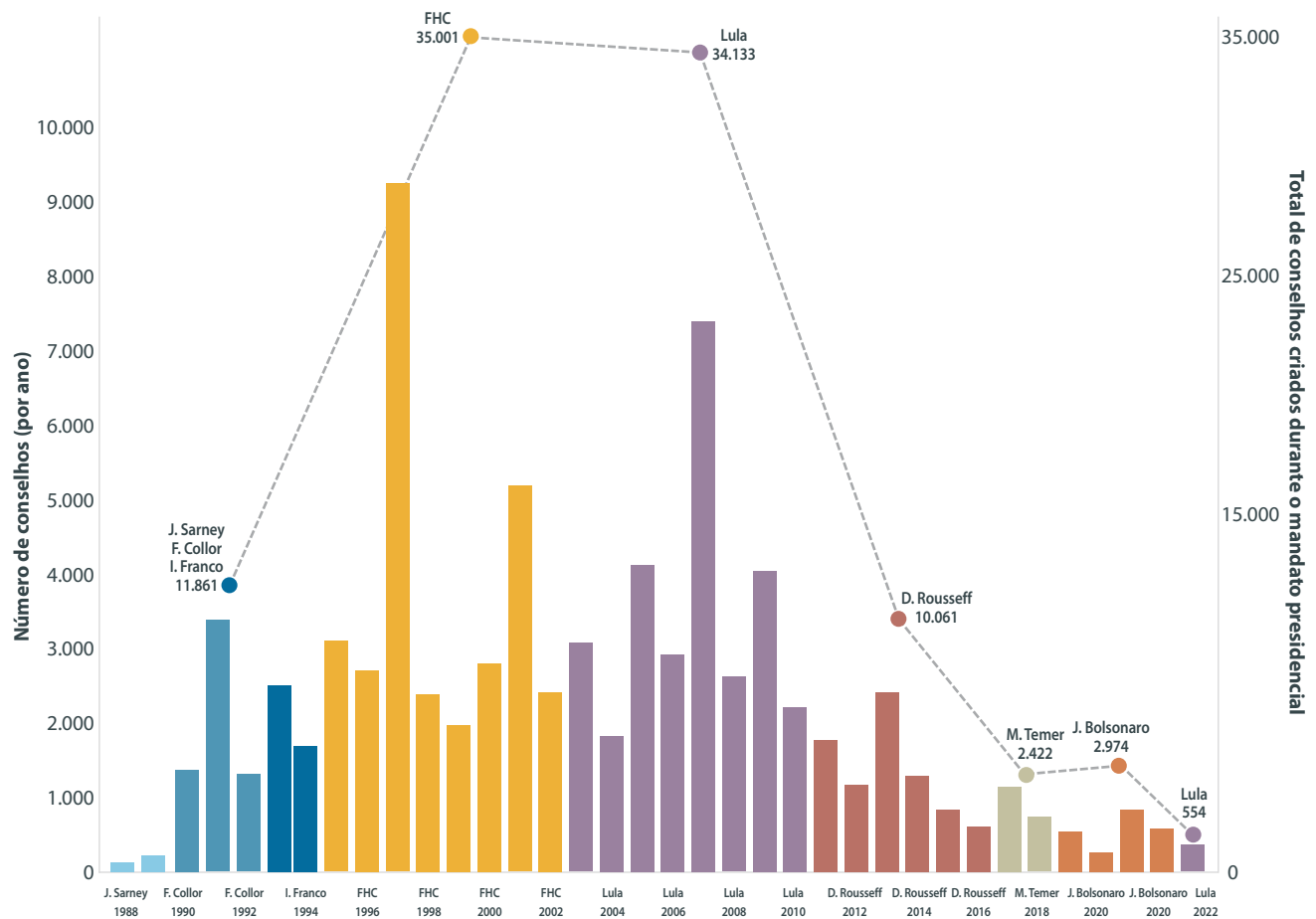
Embora seja a experiência brasileira mais conhecida internacionalmente, o OP não faz parte do regime de controle social estabelecido no país. Nunca foi institucionalizado, nem seguiu um modelo único; cada cidade o implementou com base em uma decisão do prefeito e nos termos considerados mais adequados, o que gerou sérios desafios para garantir sua continuidade (Souza 2022; Bezerra e Junquera 2022). Tipicamente, o OP iniciava-se com assembleias que reuniam moradores de uma sub-região específica da cidade, onde votavam as prioridades de alocação orçamentária para projetos de melhoria urbana em seus respectivos bairros (Porto de Oliveira 2016). Assim, o OP envolvia a participação cidadã na definição das prioridades orçamentárias que seriam posteriormente incorporadas à lei orçamentária do município por meio de um processo de consolidação das prioridades selecionadas em todas as sub-regiões da cidade onde as assembleias haviam sido realizadas. Houve aproximadamente 350 iniciativas de orçamento participativo implementadas no Brasil ao longo das décadas de 1990 e 2000 (Spada 2014), quando os números começaram a diminuir (Wampler e Goldfrank 2022).

Sem dúvida, o OP foi uma experiência politicamente significativa da Nova República, que teve início com a Constituição de 1988, mas está longe de ser uma das inovações participativas mais difundidas. Conferências de políticas públicas, comitês de bacia hidrográfica e conselhos tornaram-se prevalentes e fazem parte do sistema de controle social do país. Diferentemente dessas IPs, o OP não está institucionalizado em uma regulamentação nacional; não opera por meio de organizações da sociedade civil; não possui uma estrutura federativa; e sua eficácia tem sido sistematicamente limitada pela desconexão entre as demandas votadas e os ciclos orçamentários.

Em contrapartida, as inovações participativas prevalentes compartilham cinco características distintivas: (i) elevada institucionalização; (ii) orientação setorial para a definição e cogestão de políticas públicas; (iii) composição formada por representantes de OSCs e funcionários do governo; (iv) estrutura federativa com capilaridade estadual e municipal; e (v) efetividade reconhecida, ainda que variável (Isunza Vera e Gurza Lavallo 2025). A combinação dessas características é resultado de um processo de construção institucional enraizado no pacto constitucional de 1988, nas reformas setoriais que se seguiram (Mayka 2019) e na relação entre o sistema partidário, a sociedade civil e o Estado ao longo da Nova República.

Por questões de espaço e para facilitar a análise da resiliência das IPs diante das medidas do governo Bolsonaro, examinamos o caso dos conselhos municipais.⁴ Como mostra a Figura 1, esses conselhos se expandiram ao longo das duas primeiras décadas e meia da Nova República (a partir de 1988); em outras palavras, são uma instituição nova do Estado brasileiro e não de algum governo específico (Gurza Lavalle 2011; Gurza Lavalle e Barone 2018). De fato, mais conselhos foram criados nos municípios do país durante os governos da FHC do que durante os governos Lula ou Dilma (Figura 1). A rápida proliferação de conselhos, particularmente em áreas como saúde, assistência social e educação, foi impulsionada por mecanismos de indução federal, principalmente o condicionamento das transferências federais para os municípios à criação de conselhos nas respectivas áreas de políticas públicas (Gurza Lavalle e Barone 2018). A contribuição dos dois primeiros mandatos de Lula para a expansão dos conselhos municipais foi a ampliação das áreas de políticas em que eram implementados, para além das áreas de política social mais centrais (saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente). No final da década de 2010, o número de conselhos municipais em todo o país ultrapassava 70.000, envolvendo centenas de milhares de conselheiros (Gurza Lavalle, Voigt e Serafim 2016; Gurza Lavalle, Guicheney e Vello 2021) e abrangendo mais de 30 áreas de políticas públicas. Uma análise de mais de 15.000 resoluções emitidas por conselhos municipais em cinco grandes municípios de diferentes estados, entre 2005 e 2011, mostra que, nas áreas de política pública em que estão mais institucionalizados, esses conselhos emitem decisões vinculativas sobre a definição, a fiscalização e a cogestão de políticas (Ibid.).

Figura 1. Criação de Conselhos Gestores de Políticas nos Municípios (1988–2023)



Fonte: Elaborado pelos autores com base na MUNIC-OPar: Levantamento Consolidado da Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2004–2023, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do INCT Participa

Qual é, então, o saldo das medidas de desmantelamento discutidas na seção anterior? Como mencionado, as medidas promovidas pelo governo Bolsonaro foram radicais e direcionadas contra a governança social das políticas públicas viabilizada pelo regime de controle social — que permitiu que atores com agendas claramente opostas às do governo Bolsonaro incidissem em políticas nas áreas social, ambiental e de direitos humanos (agendas morais). No entanto, o saldo dessa “desconstrução” está longe de ser uniforme. Novamente, concentrando a análise nos conselhos, o resultado dificilmente pode ser descrito como um conjunto de “ruínas”. Para começar, a estrutura federativa do regime de controle social confinou as medidas de extinção dos conselhos e demais órgãos colegiados ao âmbito federal. Dezenas de milhares de conselhos nos níveis municipal e estadual, portanto, permaneceram fora do alcance direto dessas medidas. No plano subnacional, os conselhos nas áreas mais institucionalizadas demonstraram não apenas resiliência aos cortes de gastos federais nessas áreas, mas também capacidade de sustentar seus efeitos comprovados sobre o bem-estar da população em suas respectivas cidades (Touchton, Sugiyama e Wampler 2017 e 2026).

Mesmo no nível federal, o desmantelamento teve efeitos muito mais limitados do que o governo federal pretendia. Uma análise exaustiva de todas as medidas legais e administrativas tomadas pelo governo Bolsonaro para eliminar ou restringir a capacidade de atuação dos conselhos e demais órgãos colegiados nacionais revela um saldo misto (Bezerra et al., 2024). A análise, que considerou 103 conselhos e colegiados nacionais — também identificados por meio de uma busca exaustiva —, mostra que as medidas do governo Bolsonaro conseguiram revogar ou suspender permanentemente 19% dessas IPs; no entanto, 34% continuaram a operar sem alterações e 28% permaneceram ativos com alguma alteração que reduziu sua capacidade de atuação (por exemplo, limitações no número e duração das reuniões ou redução no número de membros da sociedade civil). Assim, não houve uma “desconstrução” generalizada, como pretendido pelo decreto de 2019: 62% dos conselhos e órgãos colegiados permaneceram ativos, embora metade deles o tenha feito com frequência variável e com alterações. O mesmo estudo mostra que as áreas de políticas cujas agendas mais diretamente desafiavam as prioridades do governo foram as mais afetadas: meio ambiente foi a área mais atingida pelas revogações, representando 28% dos conselhos revogados, enquanto direitos humanos e políticas sociais representaram 72% dos conselhos ativos com mudanças substanciais (Bezerra et al., 2024). Notavelmente, a área de desenvolvimento econômico e infraestrutura foi a menos afetada, o que condiz com a maior presença de agentes de mercado nesses conselhos e seu maior alinhamento com as preferências do governo.

Esse resultado misto decorre não apenas das preferências políticas do governo Bolsonaro em relação ao conteúdo das políticas, mas também da resiliência dos próprios conselhos e demais colegiados. Essa resiliência, por sua vez, resulta da combinação de dois fatores: primeiro, a institucionalização, que é mais forte quando as IPs em questão são estabelecidas por lei, com atribuições bem definidas e gestão de recursos financeiros também definida por lei — e não meramente por decretos ou regulamentos administrativos —; segundo, a inserção nas comunidades políticas, ou seja, o papel (central ou periférico) que um conselho específico desempenha nas estratégias das burocracias dentro do respectivo setor, bem como entre atores da sociedade civil, especialistas e políticos com interesses nesse setor (Bezerra et al. 2024; Almeida, Martelli e Coelho 2021; Martelli, Almeida e Coelho 2022; Almeida 2020). Assim, os conselhos mais resilientes foram aqueles com um desenho institucional robusto e uma inserção central dentro de comunidades políticas consolidadas — incluindo a presença de atores da sociedade civil com capacidade de mobilização — como os conselhos de saúde e assistência social (Bezerra et al. 2024).

A reconstrução da participação: Reativação, inovação e evitação

Entre o segmento mais politicamente informado do eleitorado que o levou à vitória, o retorno de Lula ao governo federal foi interpretado sob o signo da reconstrução nacional: da democracia, das capacidades do Estado e das políticas desmanteladas durante o governo Bolsonaro. Este é um compromisso que o presidente assumiu expressamente em diversas ocasiões, inclusive durante o chamado “revogaço”;⁵ como consta na epígrafe. No governo Bolsonaro, o ataque às IPs serviu como uma “vitrine”, altamente simbólica devido à sua associação com a trajetória histórica do PT e dos atores da sociedade civil que defendiam a ampliação da participação social nas políticas públicas desde a Assembleia Constituinte (1987–1988) e ao longo das duas primeiras décadas da Nova República. Além do valor simbólico, o caso da participação institucionalizada era particularmente propício à “desconstrução” devido aos custos econômicos e políticos (eleitorais) relativamente baixos de seu desmantelamento, especialmente se comparados a outras áreas, como as políticas sociais.

Precisamente por causa desse simbolismo e do maior grau de liberdade das políticas participativas em relação às restrições orçamentárias, os esforços de reconstrução do terceiro governo Lula (2023–2026) puderam se apresentar de modo ambicioso no âmbito da participação social. De fato, o retorno da participação ganhou destaque já na campanha, quando Lula citou repetidamente o OP como uma espécie de antídoto para o uso opaco e abusivo, pelo Congresso, de emendas orçamentárias obrigatórias (“orçamento secreto”).⁶ Cabe mencionar que esse era um antídoto retórico, pois as diferenças de escala e de caráter vinculativo entre as decisões sobre os recursos de investimento disponíveis para as iniciativas municipais do OP e as eventuais decisões orçamentárias de um hipotético processo participativo no orçamento federal — nunca concretizado — tornam qualquer equiparação entre o “orçamento secreto” e um hipotético Orçamento Participativo Nacional (OPN) inadequada e até ingênua. No entanto, a mensagem de Lula era simbolicamente encorajadora: o OPN havia sido uma proposta incluída em sua plataforma eleitoral de 2002, mas não apenas nunca foi implementado, como o declínio do OP nos municípios coincidiu precisamente com os anos em que o PT esteve no governo federal (Bezerra 2020; Spada 2014; Wampler e Goldfrank 2022). Assim, durante a campanha, a participação social parecia retornar tanto para ser restaurada quanto para cumprir promessas históricas não realizadas.

As expectativas geradas ao longo da campanha foram respaldadas por ações tomadas imediatamente após a vitória de Lula, por meio da criação do Gabinete de Transição (GT). Se a criatividade e a engenhosidade na resolução de problemas fossem indicativas de potencial inovador, o GT seria, sem dúvida, um prenúncio de um governo inovador. A recusa de Bolsonaro em reconhecer a derrota — e, conseqüentemente, em facilitar o trabalho das equipes de transição entre as administrações entrante e cessante — levou a equipe de Lula a convocar especialistas, atores da sociedade civil, movimentos sociais e servidores de carreira para avaliar os danos herdados da era Bolsonaro e definir prioridades para os primeiros passos do novo governo em mais de 30 áreas políticas. Isso também levou à criação de uma agenda mínima de governo para o primeiro ano, em um contexto no qual as propostas políticas não haviam sido centrais na campanha eleitoral — que assumiu a forma de um referendo que opôs a extrema direita a uma ampla frente em favor da democracia.



O presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva e o vice-presidente eleito Geraldo Alckmin durante a cerimônia de apresentação do relatório final de transição, em 22 de dezembro de 2022.

Crédito: Marcelo Camargo/Agência Brasil

As demandas da sociedade civil para incluir especificamente a participação social como um tema no GT foram atendidas com a criação do Conselho de Participação Social (CPS).⁷ Mais de cinquenta organizações da sociedade civil, fóruns, movimentos sociais e redes de ativistas e servidores públicos experientes participaram como representantes de suas respectivas bases, tanto para avaliar o estado da participação social herdado do governo Bolsonaro quanto para apresentar propostas.

O relatório final do CPS definiu uma lista de prioridades imediatas e de curto prazo para os primeiros 100 dias do governo. O relatório é, em si, um exemplo do desenvolvimento e funcionamento de capacidades socioestatais no país (Gurza Lavalle et al., no prelo): não contém demandas genéricas, mas sim prioridades específicas e a identificação dos meios técnicos para alcançá-las, a começar pela reestruturação imediata da Secretaria-Geral da Presidência da República como órgão responsável pela política de participação social, definindo suas secretarias, diretorias e áreas de responsabilidade (Comissão de Transição Governamental, 2022). A maioria das prioridades e medidas foi plenamente implementada durante o primeiro ano do governo. Mais: o CPS não foi dissolvido após o término do processo de transição, mas sim elevado ao status de órgão dentro da Presidência, responsável por assessorá-la em seu diálogo com as OSCs e os movimentos populares, e por colaborar com a Secretaria-Geral da Presidência na restauração e ampliação da participação social na concepção, implementação e fiscalização das políticas públicas (Planalto 2023).

Com quase todos os 48 meses do terceiro mandato de Lula transcorridos até o momento da redação deste texto, é possível identificar três padrões que sintetizam os avanços e as limitações da reconstrução e inovação da participação institucionalizada no país. Assim, a participação institucionalizada não está em “ruínas” — não apenas graças aos esforços de reconstrução, mas também porque, como demonstrado, o governo Bolsonaro conseguiu apenas

desmantelá-la parcialmente. Contudo, o balanço tampouco confirma as expectativas mais otimistas estimuladas pelo diagnóstico abrangente e pelas ambiciosas propostas do CPS.

Esses padrões podem ser resumidos em três palavras: reativação, inovação e evitação. A reativação restaura ou resgata instituições e processos participativos que estavam ativos anteriormente e foram desmantelados ou ignorados durante o governo Bolsonaro. A evitação, em seu sentido literal, é o ato de se esquivar — ou seja, a escolha de desviar-se de uma dificuldade ou de algo desagradável ou custoso (por exemplo, uma obrigação). Observe-se que isso pode envolver não apenas contornar dificuldades, mas fazê-lo mesmo diante de compromissos já assumidos.⁸ A inovação, diferentemente da reativação, não restaura, mas sim trilha novos caminhos que, justamente por serem novos, exigem criatividade. A inovação é, portanto, mais do que uma expansão incremental. Esses padrões não constituem uma tipologia (lógica); são processos recorrentes, observados aqui na combinação específica em que ocorreram no terceiro mandato de Lula.

Padrões de reativação, e reativação com evasão

No padrão de reativação, percorreram-se caminhos conhecidos. Diante do legado recebido, a reativação ocorre principalmente nas experiências nacionais de participação que constituem o regime de controle social do país; ou seja, em IPs com repertórios institucionais conhecidos, sobre cujo funcionamento há memória entre atores da sociedade civil e gestores públicos, e que contam com atores historicamente mobilizados e vinculados à definição de suas agendas. A reativação começa de forma mais evidente com as medidas de restauração: a revogação dos decretos de Bolsonaro, inclusive o Decreto nº 9.759, e a recriação — um a um — dos conselhos efetivamente extintos, já que a anulação do decreto elimina os efeitos da extinção, mas não produz a recriação dos conselhos (“represtinação”, na terminologia jurídica).

Além disso, conselhos que haviam sido severamente enfraquecidos, embora não extintos, também foram alvo de medidas de reativação. Assim, nos primeiros 15 meses do governo, foram expedidos 46 decretos específicos para restabelecer colegiados: 26 deles referentes a conselhos e 5 a conferências nacionais (FES Brasil e ABONG 2024: 53–56). Os decretos não apenas restabeleceram essas instituições, como também restauraram seus poderes ou ampliaram sua composição. No caso dos conselhos nacionais, 76% tiveram sua composição ampliada; foi o caso, por exemplo, do Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção, cujo número de membros aumentou de 7 para 30 (Ibid: 60–61). Também as conferências nacionais foram retomadas: cinco em 2023, oito em 2024, 16 em 2025 e seis até junho de 2026, em comparação com 6 conferências nacionais organizadas durante os quatro anos do governo Bolsonaro (Gusso, Fonseca e Avelino 2025).⁹ Tal como aconteceu com os conselhos, foram também introduzidas expansões e ajustes incrementais para reativar e fortalecer as conferências.

A evitação é evidente mesmo entre as IPs estabelecidas que moldam o regime de controle social do país, embora, neste caso, esteja entrelaçada com o padrão de reativação. A reativação e o restabelecimento das IPs poderiam supor o seu fortalecimento, como sugerido pelo Grupo de Trabalho Técnico sobre Colegiados, Conselhos e Conferências Nacionais (GTTCCCN). Um diagnóstico amplamente aceito a respeito da resiliência das IPs diante das medidas de desmantelamento do governo Bolsonaro ressalta a importância do seu grau de institucionalização: as IPs cuja criação e atribuições não foram estabelecidas por lei, mas sim por atos administrativos ou decretos, mostraram-se mais frágeis (Bezerra et al., 2024; Almeida, Martelli e Coelho, 2021). Nesses casos, além de restabelecê-las por decreto, seria desejável fortalecer sua institucionalização mediante sua inscrição em lei. Contudo, a evitação prevaleceu como estratégia nesta frente, mesmo que as soluções e seus benefícios sejam, em princípio, óbvios e amplamente consensuais. Embora ajustes incrementais tenham sido promovidos para fortalecer as IPs nacionais, uma pergunta é inevitável: diante de um diagnóstico tão claro, por que o governo Lula optou por não elaborar projetos de lei para fortalecer os conselhos mais vulneráveis? Não é preciso muita perspicácia política para perceber que o “elefante na sala” é o Congresso. O restabelecimento foi viabilizado por atos e decretos administrativos, mas o fortalecimento das IPs mais vulneráveis mediante sua consagração em lei teria que passar pelo Congresso, cujo apoio custoso o governo federal preferiu reservar estrategicamente para projetos prioritários, como a reforma tributária.

Padrão de inovação

O padrão de inovação é composto por diversas iniciativas, mas concentra-se em quatro desenvolvimentos na institucionalização da participação que são inéditos no regime de controle social do país, embora com sucesso bastante variável: a criação da GTTCCCN, a participação digital, as Assessorias de Participação Social e Diversidade (ASPADs) e a participação territorial associada à educação popular. O diagnóstico dos caminhos possíveis para a inovação iniciou antes. É claro que o CPS, seu papel na transição e sua subsequente institucionalização já constituíam um sinal de inovação, e a avaliação preparada por esse conselho para o início do governo Lula apontava o caminho a seguir. De fato, os debates dentro do CPS deixaram claro que a reconstrução da participação social não deveria se limitar à restauração do modelo participativo consolidado ao longo da Nova República (Isunza Vera e Gurza Lavalle 2025), especialmente durante os governos do PT. Esperava-se que o governo Lula inovasse indo além da mera restauração (Martelli, Almeida e Capella 2024).

À luz do apelo à inovação formulado pelos atores presentes no CPS, faz todo o sentido a criação do GTTCCCN, encarregado de formular recomendações para a reforma das instituições participativas. Criado em setembro de 2023 e composto por funcionários de mais de 30 secretarias de Estado, o Grupo publicou suas recomendações sobre conselhos e conferências em julho de 2024, incluindo a paridade de gênero na composição das IPs (GTTCCCN 2024). Este grupo de trabalho não apenas sugeriu caminhos alternativos para a inovação, além daqueles identificados pelo CPS, como também representa em si uma novidade e reflete a disposição para inovar no terceiro governo Lula.

O âmbito de maior destaque em termos de inovação foi a expansão da participação digital por meio do desenvolvimento da plataforma *Brasil Participativo*, criada em 2023, durante o primeiro ano do governo.¹⁰ Sua utilização no Plano Plurianual (PPA) do ciclo orçamentário é particularmente elucidativa. O PPA é um instrumento de planejamento orçamentário que define diretrizes e objetivos quadrienais para orientar as metas e orçamentos anuais. O apelo para a retomada do PPA Participativo e a imediata reativação do Fórum Interconselhos para sua implementação já constava das recomendações do CPS. Nesse sentido, o PPA participativo realizado durante o primeiro ano do governo Lula poderia ser entendido como um caso de reativação, visto que já havia sido realizado quatro vezes e o Fórum havia servido como o órgão informal que, nos dois processos precedentes, viabilizou a participação da sociedade civil representada nos conselhos nacionais.



Contudo, no processo de 2023, o PPA participativo registrou um aumento significativo no número de participantes, ultrapassando os setores da sociedade civil representados nos conselhos nacionais. Esse aumento se deveu a dois fatores: sua coordenação com a plataforma *Brasil Participativo* e o clima político — mais especificamente, a derrota de Bolsonaro e a intensa mobilização da sociedade civil, que marcou o retorno da participação. No total, mais de 34 mil pessoas participaram presencialmente das plenárias estaduais — organizadas em colaboração com movimentos sociais e organizações da sociedade civil —, enquanto a plataforma registrou mais de quatro milhões de visitas e mais de 1,5 milhão de cidadãos manifestaram suas preferências pelo PPA por meio dela (MOP 2024). Mais: o PPA foi reconhecido pelos desenvolvedores do software Decidim — amplamente utilizado globalmente por governos e atores da sociedade civil para organizar processos participativos digitais em nível local — como a maior iniciativa já realizada até o momento no mundo pela comunidade de usuários e adaptadores do software (Barandiaran et al. 2024). O PPA participativo demonstrou claramente que a participação digital envolve amplos segmentos da população quando consegue combinar-se com a mobilização presencial, por meio de formatos híbridos.

Em todo caso, a plataforma *Brasil Participativo* expandiu seus serviços para outros processos participativos, articulando âmbitos de participação muito distintos. No âmbito da governança climática global, a plataforma foi adaptada para o G20 (Group dos Vinte) Social Participativo, uma iniciativa inédita da presidência brasileira do G20 (2024), que registrou 130 mil visualizações de página e 24 mil visitantes únicos, gerando 761 contribuições da sociedade civil sobre as três áreas temáticas prioritárias, das quais 192 foram total ou parcialmente incorporadas ao documento final do G20 (Queiroz et al., 2024). Vale mencionar que a Cúpula Social realizada paralelamente ao G20 reuniu mais de 50 mil pessoas no Rio de Janeiro, com quase 20 mil participando de debates que totalizaram 520 horas de atividades, estabelecendo um precedente para a participação social em fóruns de governança global, cuja continuidade foi assegurada pela África do Sul durante sua presidência subsequente do G20 (2025). No âmbito da política climática nacional, a plataforma também acolheu o Plano Climático Participativo e, em 2025, facilitou 99 processos participativos adicionais, incluindo 85 consultas públicas, nove conferências e cinco planos, com 1,3 milhões de visitas e quase 9.500 propostas submetidas — quase o dobro do ano anterior (DIEST IPEA 2025). A trajetória da plataforma ilustra o potencial deste modelo de inovação devido à sua capacidade de expansão — não só em termos de escala, mas também na forma como integra os níveis micro e macro, bem como as esferas online e offline.

As ASPADs são uma inovação de menor alcance, mas que foi de fato implementada. Elas abordam uma deficiência detectada há tempo. Desde o fim do segundo mandato de Lula, tem sido frequentemente observado que havia uma falta de articulação transversal entre as IPs, seja dentro ou fora do governo, bem como uma valoração e incorporação desiguais da participação entre diferentes ministérios e setores de políticas públicas (Gurza Lavalle e Szwako 2014; Teixeira 2013; Lopez e Pires 2010; Abers e Almeida 2019). Essa deficiência foi explicitamente reconhecida na Política Nacional de Participação Social da presidente Dilma Rousseff (Decreto nº 8243), que foi sustada pelo Congresso em 2014, em meio às eleições presidenciais — um prenúncio da agudização dos conflitos que levariam ao impeachment da presidente. (Almeida 2017). O CPS acolheu esta avaliação e propôs a criação de estruturas participativas nos vários ministérios da administração pública federal, dedicadas a promover e coordenar a participação nas Secretarias de Estado. Assim, foram criadas as ASPADs, formalmente institucionalizadas e, de fato, implementadas na estrutura do governo federal (Fonseca et al., 2025).

As ASPADs foram criadas em 2023 e implantadas em 33 ministérios e órgãos ministeriais relacionados, atuando como instâncias de apoio direto e imediato a cada ministro ou ministra. São compostas por servidores públicos e suas responsabilidades incluem coordenar as relações do respectivo ministério com a sociedade civil; fortalecer os mecanismos de diálogo; e assessorar a liderança ministerial em questões de participação, gênero, igualdade étnica e racial e no combate às desigualdades. Na prática, o engajamento com a sociedade civil organizada tornou-se o foco de seu trabalho. Noventa e seis por cento das chefias das ASPADs identificam essa interlocução como uma atividade central e os escritórios de assessoria mantiveram contato regular com 94 organizações diferentes, abrangendo temas como território, direitos ambientais, equidade racial e gênero (Fonseca et al. 2025; de Souza 2024). Diferentemente de

conselhos e conferências, que se baseiam em estruturas preexistentes, as ASPADs constituem um novo canal direto e contínuo entre o Estado e a sociedade civil, com potencial para articular sistematicamente demandas interseccionais. Contudo, elas foram criadas sem funções claramente definidas e dedicaram parte significativa da sua energia ao desenvolvimento criativo da melhor forma de cumprir os objetivos para os quais foram instituídas. Além disso, não há evidências de que o governo tenha investido capital político de forma significativa no seu fortalecimento. Tal apoio é ainda mais importante para uma política implementada em todos os ministérios, nos quais as culturas burocráticas diferem consideravelmente em sua receptividade à participação. Assim, a inovação institucional representada pelas ASPADs não parece ter amadurecido suficientemente e ainda se encontra numa fase experimental, com funções mal definidas e sem ter consolidado um lugar estável na estrutura do governo federal, apesar de representarem a maior inovação administrativa em matéria de participação do governo Lula III (Fonseca et al. 2025).

Por fim, a área em que o governo desejava (mas não conseguiu) inovar mais amplamente é a da participação no território vinculada à educação popular. "Território" é a palavra de ordem que exprime a compreensão do governo sobre um de seus principais desafios: reconectar-se com os cidadãos que se beneficiam das políticas públicas. Na leitura dos assessores políticos do governo, a ausência de mobilização popular significativa contra o impeachment da presidente Rousseff, a derrota nas eleições presidenciais de 2018 e a vitória por uma margem estreita nas eleições de 2022 ocorreram em grande parte porque os governos do PT não conseguiram deixar claro para a população a conexão política entre as administrações Lula e Rousseff e os muitos benefícios sociais por elas entregues (Carvalho 2018; MDS et al. 2025). Assim, a participação teria que retornar ao seu papel de pedagogia popular para articular as demandas em cada território, permitindo que os cidadãos coordenem ações coletivas com atores da sociedade civil local mobilizados para abordar questões econômicas, de saúde e segurança das comunidades, entre outras. Avançar na territorialização da participação cidadã em um país onde o regime de controle social é impulsionado por políticas setoriais e centrado em atores da sociedade civil equivale, potencialmente, a buscar caminhos fora do modelo estabelecido (Isunza Vera e Gurza Lavalle 2025). A busca por formas de inovar nessa direção se estendeu pelos três primeiros anos do governo e, nesse caso, as referências foram buscadas não apenas na tradição da educação popular promovida por Paulo Freire e seu legado, mas também em outros países da América Latina. Tão tardiamente como o final de 2025, "foram apresentados os resultados do projeto de pesquisa interministerial "Políticas Públicas, Trabalho Comunitário e Educação Popular na América Latina – México, Argentina, Venezuela e Colômbia" para subsidiar um seminário internacional organizado pelo governo federal (MDS et al. 2025).

As principais inovações nesta área são tardias e de alcance muito limitado: o "Programa de Articulação da Participação Social nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios" (instituído pela Portaria SG/PR no193), de 12 de março de 2025, e o "Marco de Referência para a Educação Popular para as Políticas Públicas" (SG/PR 2026), lançado em maio de 2026.¹¹ O Programa de Articulação define o "quê" e o "onde" da territorialização da participação, estabelecendo diretrizes para diferentes setores e programas setoriais, bem como mecanismos como os agentes territoriais que atuam nos campos da cultura e da igualdade racial. O Marco estabelece os fundamentos éticos e políticos, os campos de atuação e os recursos metodológicos que orientam a sua implementação. Nesse sentido, ambos representam duas faces da mesma aposta política: aproximar o Estado dos cidadãos nos territórios com base nos princípios da educação popular. Grosso modo, os principais desafios dessas iniciativas são a implementação desigual e fragmentada das políticas públicas nos territórios; a fraca ligação entre o governo e a cidadania nesses territórios; e a disseminação de desinformação na mídia. A educação popular foi concebida como uma estratégia central para fomentar a participação social e a formação sobre a importância dessa participação nas políticas públicas, e para viabilizar essa reaproximação e reconexão em nível local. Os resultados de ambas as iniciativas, todavia, foram severamente limitados por restrições estruturais e situacionais: a escassez de pessoal qualificado; a ausência, desde o início, de uma estratégia clara capaz de atualizar os princípios da educação popular às características e expectativas da população do século XXI; margens orçamentárias apertadas; um contexto político em que o governo enfrentava constante resistência no Congresso (Szwako e Gurza Lavalle 2025); e o enorme desafio de ampliar a escala em um país de dimensões continentais como o Brasil.

Padrão de evitação

Os limites do padrão de inovação tornam-se mais claros quando ampliamos o foco para além da plataforma *Brasil Participativo* e comparamos o PPA Participativo com o prometido ONP. A comparação ilumina o papel assumido pelo Congresso — onde a maioria conservadora se opõe ao governo Lula — e torna evidente o padrão de evitação. Não foi o único fator, mas teve grande peso na definição das prioridades do governo.

O PPA participativo envolveu ampla coordenação entre o governo federal e atores da sociedade civil mobilizados nos diversos estados do país; esses atores não apenas participaram das sessões plenárias estaduais, mas também mobilizaram intensamente suas bases para votar em propostas específicas da plataforma *Brasil Participativo*. Incorporar as propostas mais votadas às prioridades do planejamento orçamentário quadrienal é um sinal político do compromisso do governo Lula com a participação social, mas não implica gastos e tem um custo político muito baixo.

Em contraste, apesar de sua centralidade simbólica na campanha, o OPN não foi implementado, e nem sequer houve tentativas claras de tirá-lo do papel. Não havia ideias bem definidas sobre o que seria o OPN e tampouco ajudou a baixa renovação de quadros nomeados para cargos de alto escalão com capacidade de pensar além das experiências históricas mais bem-sucedidas em nível municipal. Ademais, a iniciativa já havia suscitado dúvidas sobre sua viabilidade desde o primeiro mandato de Lula. De qualquer forma, além dos desafios operacionais, de concepção e implementação de uma iniciativa sem precedentes em nível federal — desafios também presentes durante os dois primeiros mandatos de Lula, quando nenhum progresso foi feito na implementação do OPN —, um fator decisivo desta vez foi a condição de minoria do governo no Congresso, combinada com a margem orçamentária muito limitada para alocação discricionária, devido à expansão das prerrogativas orçamentárias do Congresso. Nunca foi declarado explicitamente que o OPN seria adiado indefinidamente; simplesmente parou-se de falar sobre ele.

Achados e algumas lições

As conclusões desta *Accountability Note* podem ser resumidas nos seguintes termos. O Brasil possui uma estrutura consolidada de participação institucionalizada que dá forma ao seu regime de controle social; embora essa estrutura tenha enfrentado tentativas de dismantelamento, ela resistiu e serviu como ponto de partida para as políticas participativas do governo Lula. A reconstrução nacional prometida por Lula mostrou-se desigual em seu alcance, combinando três padrões: reativação, no caso das IPs no cerne do regime de controle social; inovação, altamente bem-sucedida na participação digital, mas incipiente ou mesmo inerte em outras áreas; e evasão, onde os custos políticos restringiram o avanço, principalmente no caso do prometido OPN.

Demonstramos que a participação social serviu como uma "vitrine" em duas direções opostas: para o governo Bolsonaro, ela foi caso exemplar do projeto de dismantelamento; inversamente, passou a simbolizar o compromisso declarado do governo Lula com a reconstrução nacional. Esse compromisso pôde ser formulado em termos ambiciosos justamente porque seus custos políticos e econômicos eram relativamente baixos — especialmente se comparados aos das políticas redistributivas —, o que abriu espaço para a inovação e para ir além da reativação ou restauração, conforme exigiram os atores sociais reunidos no CPS. Outras restrições, contudo, intervieram: a escassez de pessoal qualificado, a falta de experiência e de ideias claras justamente nas áreas onde a inovação era necessária, e o peso secundário das políticas de promoção da participação em relação às áreas de políticas estratégicas. Acima de tudo, o terceiro mandato de Lula enfrentou as limitações impostas pela reconfiguração do sistema partidário brasileiro e das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. O presidente e sua coalizão perderam a hegemonia sobre uma série de agendas políticas, enquanto partidos e atores alinhados à extrema direita ganharam terreno tanto ideologicamente quanto no Congresso.

Os padrões delineados falam por si. A reativação de IPs (especialmente de conselhos e conferências) e, de forma mais ambiciosa, o PPA participativo e a inovação que possibilitou a expansão da participação por meio da plataforma *Brasil Participativo*, acarretam custos políticos relativamente baixos em relação ao Congresso. Por quê? Porque a reativação e a inovação nesses casos não exigem aprovação legislativa e tampouco afetam diretamente os interesses da oposição — e, quando os afetam, em última instância é possível para o Congresso reverter as decisões em questão.

Apesar das promessas de campanha, das repetidas demandas da sociedade civil ao gabinete de transição e dos apelos de acadêmicos comprometidos com a reconstrução, a implementação da OPN nunca foi de fato tentada devido ao seu potencial custo político. Esse custo também influenciou a decisão de não fortalecer institucionalmente os conselhos recriados, consagrando-os em lei, apesar do consenso sobre sua vulnerabilidade decorrente da natureza administrativa de sua criação e funções.

Assim, o balanço do terceiro mandato de Lula mostra que a reconstrução da participação envolveu certa *inovação* com resultados mistos: mais limitada quando os custos políticos em relação ao Congresso foram maiores e quando as bases institucionais previamente existentes eram mais frágeis; mais bem-sucedida quando houve maior independência em relação às negociações com o Legislativo e quando houve maior coordenação direta com atores da sociedade civil interessados em expandir a participação social. A reconstrução da participação consistiu também em uma *reativação* de IPs, em alguns casos sem ir além da restauração e em outros com progressos incrementais, bem como em evitação quando havia risco de aumentar os custos de governabilidade em relação ao Legislativo.

O legado das medidas de dismantelamento do governo Bolsonaro e a avaliação da reconstrução da participação realizada pelo governo Lula contêm algumas lições de interesse mais amplo.

A importância da institucionalização

A experiência brasileira revela que o grau de institucionalização das IPs é o fator mais decisivo para sua resiliência diante de governos hostis. Os colegiados cuja criação e atribuições foram estabelecidas por lei — com funções bem definidas e gestão de recursos próprios — resistiram significativamente melhor ao impacto das medidas de Bolsonaro do que aqueles criados por atos administrativos ou decretos. Atores sociais e estatais interessados em defender essas IPs dispunham de mais recursos institucionais para fazê-lo. A lição é clara: a institucionalização não é um tecnicismo jurídico, mas uma salvaguarda política que contribui para a capacidade das IPs de sobreviverem a mudanças eleitorais que levam ao poder governos hostis e de resistirem a ataques deliberados à sua existência — não apenas porque seu desmantelamento enfrenta mais obstáculos institucionais, mas também porque propicia a atuação de coalizões mobilizadas em sua defesa e lhes fornece recursos institucionais para tanto.

Os efeitos estruturais de longo prazo dos regimes de controle social

Os regimes de controle social geram efeitos estruturantes de longo prazo que moldam tanto as possibilidades de avanços quanto os limites da inovação participativa. O caso brasileiro demonstra que o desenvolvimento incremental, construído sobre os alicerces de um regime consolidado, oferece vantagens consideráveis. A reativação de conselhos e conferências foi mais rápida, menos custosa e mais eficaz justamente por se basear em repertórios institucionais familiares, atores historicamente mobilizados e comunidades de políticas já articuladas. Em contrapartida, as inovações que buscaram ir além do modelo estabelecido enfrentaram maiores dificuldades devido à falta de tais fundamentos acumulados. Os regimes de controle social, portanto, favorecem certos desenvolvimentos e inibem outros: operam como janelas de oportunidade que recompensam a continuidade incremental e inibem a ruptura com os caminhos institucionais anteriores.

Limites da inovação

A inovação participativa é exigente em termos das condições que a tornam possível, mesmo em países com longa história de desenvolvimento de iniciativas participativas, como o Brasil. Mesmo com uma sólida avaliação técnica elaborada pelo CPS, atores da sociedade civil mobilizados e um governo com declarada disposição de ir além da restauração, as tentativas mais inovadoras (como as ASPADs, a territorialização da participação e o Orçamento Nacional Participativo) encontraram obstáculos significativos que limitaram severamente seu alcance. Diferentemente da reativação, a inovação não pode se apoiar em marcos institucionais estabelecidos ou em comunidades políticas já articuladas e, portanto, requer maiores recursos organizacionais, maior tolerância a erros e maior disposição para negociar com atores que não necessariamente compartilham seus objetivos. Quando um governo que busca impulsionar a inovação em larga escala não possui amplas majorias legislativas, esses custos se tornam proibitivos e a evitação surge como uma resposta estratégica à impossibilidade de arcar com o custo da inovação.

Participação no processo político

A análise dos padrões e rumos da participação social é empobrecida quando se examinam inovações isoladamente, sem situá-las no contexto mais amplo do processo político em curso e dentro do regime de controle social historicamente construído. O sucesso do Brasil Participativo só pode ser adequadamente avaliado quando contrastado com o relativo fracasso do Orçamento Participativo Nacional. Ambos podem ser compreendidos mais plenamente apenas quando analisados dentro da lógica de um governo minoritário que reserva seu capital político para negociações legislativas de maior prioridade. Da mesma forma, a variação na resiliência das inovações participativas diante das medidas de Bolsonaro se explica por sua inserção em comunidades políticas e pelo papel que desempenham dentro do regime de controle social. Examinar inovações participativas sem considerar essas dimensões leva a conclusões parciais que superestimam o voluntarismo e subestimam as trajetórias históricas que definem os fundamentos políticos e institucionais sobre os quais a política participativa opera.

Notas

- 1 O CONSEA foi criado originalmente em 1993, durante o governo de Itamar Franco (1992-1995). Foi extinto em 1995 e restabelecido em 2003, durante o primeiro governo de Lula.
- 2 O Decreto nº 9.759 foi parcialmente justificado pelo custo econômico dos colegiados. No entanto, a participação de atores da sociedade civil é voluntária ou não remunerada. Nenhuma informação foi fornecida para documentar efetivamente a existência de 700 colegiados na administração pública federal.
- 3 O cargo é equivalente às funções de coordenação governamental e de coordenação de políticas exercidas por um ministro do interior ou um secretário do interior, mas sem as funções relacionadas à segurança pública interna.
- 4 Análises sistemáticas da evolução das conferências nacionais podem ser encontradas nos trabalhos de Gusso, Fonseca e Avelino (2025) e de Souza et al. (2013), e uma visão geral da evolução do OP, dos conselhos e das conferências está disponível em Fedozzi (2026). O melhor estudo sobre comitês de bacias hidrográficas continua sendo o de Abers e Keck (2013).
- 5 Como observamos, discursos não são meras palavras. No segundo dia de seu terceiro mandato, Lula revogou todos os decretos que haviam abolido ou alterado conselhos e todos os órgãos colegiados nacionais. A medida não se limitou à área da participação social e abrangeu um número maior de decretos emitidos pelo governo Bolsonaro. Daí o termo revogação: uma ampla e contundente reversão de normas com uma canetada.
- 6 O “orçamento secreto” foi um mecanismo para distribuir recursos federais sem critérios públicos, por meio de emendas legislativas, utilizado durante o governo Bolsonaro para garantir apoio parlamentar. O contraste com o “orçamento participativo” anunciado por Lula durante a campanha de 2022 não foi acidental: ao justapor os dois termos, Lula condensou em uma única imagem a diferença entre transparência e corrupção, entre participação cidadã e clientelismo.
- 7 Assim, as imagens de participação social eram mais diversas e heterogêneas no gabinete de transição (ver Martelli, Almeda e Capela 2024).
- 8 Evitação traduz “elusión” e “evasion” das respectivas versões em espanhol e inglês desta Accountability Note. Os termos em espanhol e inglês contêm uma camada semântica adicional que “evitação” não exprime: astúcia ou sagacidade na ação de se esquivar.
- 9 Os dados sobre as conferências foram compilados a partir da programação de conferências da Secretaria-Geral da Presidência da República. https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/novembro/conferencias-nacionais?utm_source=chatgpt.comnacionanacionales.
- 10 O *Brasil Participativo* substituiu o portal *Participa + Brasil*.
- 11 Publicada em 2014, a primeira versão do Marco tinha como principal objetivo institucionalizar a educação popular. Um ano depois, o governo Rousseff ficou paralisado pelo processo de impeachment. A nova versão enfatiza a reconstrução democrática e o trabalho nos territórios para combater a desinformação.

Referências

- Abers, R. N.; Keck, M. (2013) *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Abers, R.; Almeida, D. R. (2019) "Participação no Século XXI: o Embate entre Projetos Políticos nas Instituições Participativas Federais." Em Arretche, M.; Marques, E.; Faria, C. A. (Eds) *As Políticas da Política: Desigualdades e Inclusão nos Governos do PSDB e do PT*, p. 303–324. São Paulo: UNESP.
- Almeida, C.; Martelli, C. G.; Coelho, R. (2021) "Os Papéis das Instituições Participativas na Estruturação das Políticas Públicas no Brasil." *Revista Brasileira de Ciência Política* 35: 1–36. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.244194>.
- Almeida, D. R. (2017). "Os Desafios da Efetividade e o Estatuto Jurídico da Participação: A Política Nacional de Participação Social." *Revista Sociedade e Estado* 32: 649–680. <https://www.scielo.br/j/se/a/dkh5j7kcmC66KNqBcvCTN3p/?format=pdf&lang=pt&ilang=en>.
- Almeida, D. R. (2020) "Resiliência Institucional: para Onde Vai a Participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher?" *Caderno CRH* 33: 1–24. <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/33281>.
- Avelino, D.; Reis, V. (2019) "Extinção do CONSEA". Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Participação em Foco. <https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/161-noticias-destaques-grande/1796-extincao-do-consea#:~:text=Second%20news%20portal,%20which%20answers%20this%20question>.
- Band (2018) "Bolsonaro: 'Vamos botar ponto final em todos ativismos do Brasil'". 10 de julho. <https://www.band.uol.com.br/videos/bolsonaro-vamos-botar-ponto-final-em-todos-ativismos-do-brasil-16553044>.
- Barandiaran, X. E.; Calleja-López, A.; Monterde, A.; Romero, C. (2024) *Decidim, a Technopolitical Network for Participatory Democracy. Philosophy, Practice and Autonomy of a Collective Platform in the Age of Digital Intelligence*. Springer Briefs in Political Science. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-50784-7>.
- Bezerra, C. P. (2020) *Ideologia e Governabilidade: as Políticas Participativas nos Governos do PT*. Tese de doutorado em ciências políticas, Universidade de São Paulo. <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05112020-200447/en.html>.
- Bezerra, C. P.; Junqueira, M. O. (2022) "Why has Participatory Budgeting Declined in Brazil?" *Brazilian Political Science Review* 16.2, e0002. <https://brazilianpoliticalsciencereview.org/article/why-has-participatory-budgeting-declined-in-brazil/>.
- Bezerra, C. P.; Szwako, J. (2022) "Ativismos (ataques aos)." Em Szwako, J.; Ratton, J. (Eds) *Dicionário dos Negacionismos no Brasil*, p. 49-51. Recife: CEPE.
- Bezerra, C. P.; Almeida, D.; Gurza Lavalles, A.; Dowbor, M. (2024) "Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro." *Dados* 67.4, e20220118. <https://doaj.org/article/4ea57ecae1e74f378413e76cbe2bc3a1>.
- Carlos, E.; Pereira, M. M.; Rodrigues, C.; Fernandes, E. G. (Eds) (2025) *Gênero, Igualdade Racial e Direitos LGBTQIA+ No Conservadorismo de Extrema Direita: Desmonte, Protesto e Repressão*. Belo Horizonte: Fino Traço.
- Carvalho, G. (2018) "Nosso Maior Erro Foi Não Fomentar a Mídia Alternativa. Entrevista Concedida a Miriam Moraes." *Le Monde Diplomatique Brasil* Número 126, 9 de janeiro. <https://diplomatie.org.br/nosso-maior-erro-foi-nao-fomentar-midia-alternativa/>.

- Comissão de Transição Governamental (2022) *Relatório do Conselho de Participação Social - Produto 2, Relatório Final*. Dezembro. Brasília: Governo de Transição. <https://www.scribd.com/document/615889364/Relatorio-Final-Da-Transicao-de-Governo>.
- Couto, C. G. (2021) "Do Governo-Movimento ao Pacto Militar-Fisiológico." Em Avritzer, L.; Kerche, F.; Marona, M. (Eds) *Governo Bolsonaro: Retrocesso Democrático e Degradação Política*, p. 35-49. Belo Horizonte: Autêntica.
- DIEST IPEA (2025) *Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. Relatório da Participação Social no PPA 2024-2027*. Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia and Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada, Brasília.
- Fedozzi, L. (2026) "Brasil: Instituições Participativas entre Avanços, Expectativas, Limitações e Retrocessos." Em Mérida, J.; Signorelli, G.; Suárez E., "Balance de las Políticas de Participación desde las Urbes Ibero-Americanas," p. 49–80. Buenos Aires: CLACSO.
- Fernandes, M. (2026) "Science Attacks in Context of Democratic Backsliding: An Analysis of Brazil during Bolsonaro's Government." *International Political Science Review*. <https://doi.org/10.1177/01925121261449778>.
- FES Brasil e ABONG (2024) "Participação Social—O papel da Sociedade Civil na Política Participativa Brasileira no Governo Lula III." São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung and Associação Brasileira de ONGs. https://repositorio.agendasparaobrasil.org.br/article_post/o-papel-da-sociedade-civil-na-politica-participativa-do-governo-lula-iii/.
- Fonseca, I. F.; Dantas, A. C.; Nunes, A. F.; Machado, D. F.; Pires, R.; Pompeu, J. B. (2025) "Assessoras(es) e Participação Social e Diversidade (ASPAD): Diagnóstico e Balanço de uma Inovação Institucional na Estrutura Participativa do Governo Federal." *SciELO Preprints*. <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/13172>.
- Globo (2021) "BNB Confirma Destituição do Presidente Romildo Carneiro Rolim." 30 de setembro. <https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2021/09/bnb-confirma-destituicao-do-presidente-romildo-carneiro-rolim.html>.
- Goldfrank, B.; Esquivel, M. T. G. (2020) "Sistemas Participativos en Brasil y Venezuela: Orígenes y Ocasos de dos Modelos." *Caderno CRH* 33: 1–15. <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/33251?walter+ferretti-1/>.
- Grisa, C.; Schneider, S. (2014) "Três Gerações de Políticas Públicas Para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil." Em *Revista de Economia e Sociologia Rural* 52 (suppl 1): 125–146. https://www.scielo.br/j/resr/a/rVgHTgTzPC9WDsndRqMPtmf/?format=html&lang=pt&ilang=pt_BR.
- GTCCCN (2024) "Recomendações para Colegiados, Conselhos e Conferências Nacionais." Julho. Grupo de Trabalho Técnico sobre Colegiados, Conselhos e Conferências Nacionais. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República.
- Gurza Lavallo, A. (2011) "Após a Participação: Nota Introdutória." *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* 84: 13–23.
- Gurza Lavallo, A.; Barone, L. S. (2018) "Councils, Associations, and Inequality." Em Arretche, M. (Ed.) *Paths of Inequality in Brazil. A Half-Century of Changes*, p. 25-46. Cham, Switzerland: Springer International Publishing.
- Gurza Lavallo, A.; Bezerra, C. P. (no prelo) "Desinstitucionalização e Infralegalismo Autocrático: Precisoções Conceituais e Tempo na Compreensão das Medidas contra Conselhos". Em Gurza Lavallo, A.; Dowbor, M.; Szwako, J.; Carlos, E. (Eds) (no prelo) *Políticas Públicas e Sociedade Civil - Interações Socioestatais, Encaixes e (Des)Institucionalização*. Rio de Janeiro, IESP/EduERJ/CEM.
- Gurza Lavallo, A.; Dowbor, M.; Szwako, J.; Carlos, E. (Eds) (no prelo) *Políticas Públicas e Sociedade Civil - Interações Socioestatais, Encaixes e (Des)Institucionalização*. Rio de Janeiro, IESP/EduERJ/CEM.
- Gurza Lavallo, A.; Guicheney, H.; Vello, B. G. (2021) "Conselhos e Regimes de Normatização: Padrões Decisórios em Municípios de Grande Porte." *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 36.106, e3610610. <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/SVX4FMc7h9ybsHjSYsbRwVC/?format=html&lang=pt&ilang=en>.

- Gurza Lavallo, A.; Szwako, J. (2014) "Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual." *Novos Estudos* 99: 91–104. <https://new.scielo.br/j/nec/a/spZyVGsbclrBNMsBHTfLNhF/abstract/?lang=pt&ilang=es>.
- Gurza Lavallo, A.; Voigt, J.; Serafim, L. (2016) "O Que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas." *Dados* 59: 609–650. <https://dados.iesp.uerj.br/artigos/?id=1050>.
- Gusso, R. J., Fonseca, I. F.; Avelino, D. P. (2025) "Conferências Nacionais e (Des)Democratização: Uma Análise da Trajetória Brasileira (1941–2022)." *Opinião Pública* 31 e31116. <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8682064>.
- Isunza Vera, E.; Gurza Lavallo, A. (2025) *Democratizing the State – Social Accountability and Social Control Regimes in Mexico and Brazil*. Boston: De Gruyter.
- Koupak, K.; Cantoia L.D.; Manhães, P.F.; Silva Jr., A. (2021) "Democracia e Participação em Xequê no Governo Bolsonaro." *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais* 9.1: 45–67. https://periodicos.ufes.br/cadecs/pt_BR/article/view/37153.
- Lopez, F. G.; Pires, R. (2010) "Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: Características e Evolução nas Últimas Duas Décadas." Em IPEA (ed.) *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Ianejamento e Políticas Públicas*, p. 565–587. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Martelli, C. G.; Almeida, C.; Capella, A. C. (2024) "Imagens da Participação Social na Agenda do Governo Lula III." *Revista do Serviço Público* 75: 696–714.
- Martelli, C. G.; Almeida, C.; Coelho, R. (2022) "Mudanças Recentes nos Papéis das Instituições Participativas nas Políticas Públicas." Em Tatagiba, L.; Rezende de Almeida, D.; Gurza Lavallo, A.; Kunrath Silva, M. (Eds) *Participação e Ativismos: Entre Retrocessos e Resistências*, p. 1–462. Porto Alegre: Zouk.
- Mayka, I. (2019) *Building Participatory Institutions in Latin America: Reform Coalitions and Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MDS et al. (2025) "Políticas Públicas, Trabalho Sócio Comunitário e Educação Popular na América Latina." Ministério de Desenvolvimento Social: Brasília. <https://escolapaulofreire.org.br/wp-content/uploads/2026/03/Políticas-publicas-trabalhos-sociocomunitario-e-educacao-popular-na-america-latina.pdf>.
- Metrópoles (2020) "Bolsonaro ataca ONGs na Amazônia: 'Não consigo matar esse câncer'". 3 de setembro. <https://www.metropoles.com/brasil/bolsonaro-ataca-ongs-na-amazonia-nao-consigo-matar-esse-cancer>.
- Miguel, L. F. (2017) "Resgatar a Participação: Democracia Participativa e Representação Política no Debate Contemporâneo." *Lua Nova* 100: 83–118.
- MOP (2024) "Plano Plurianual 2014-2017. Relatório da Participação Social no PPA 2024-2027." Ministério de Orçamento e Planejamento, Brasília. https://extranet.who.int/cpcd/sites/default/files/public_file_repository/BRA_Brazil_Plan-Plurianual-Presidencial_2024-2027.pdf.
- Planalto (2019) "Exposição de Motivos do Decreto 9759-19." https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf.
- Planalto (2023) "Decreto Nº 11.406." 31 de janeiro. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11406.htm.
- Porto de Oliveira, O. (2016) *Embaixadores da Participação: A Difusão Internacional do Orçamento Participativo*. São Paulo: FAPESP; Annablume.
- Quadros, D.; Mussoi, H. G. (2021) "Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Entre a Participação Deliberativa e o Pluralismo Jurídico." *Quaestio Iuris* 14.2: 641–667. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/58579>.

- Queiroz, F.; Guerra, G.; Lins, I. (2024) *Relatório Consolidado G20 Social*. Rio de Janeiro: LPP/UERJ.
- Scerb, P. (2021) "Causa ou Consequência? Representação e Participação no Contramovimento Bolsonaro à Crise da Democracia no Brasil." *Mediações: Revista de Ciências Sociais* 26.1: 68–85. <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/41362>.
- Schmitt, C. J. et al. (2020) "Fortalecendo Redes Territoriais de Agroecologia, Extrativismo e Produção Orgânica: A Instrumentação da Ação pública no Programa Ecoforte." *Estudos Sociedade e Agricultura* 28.2: 312–338. https://www.revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa28-2_03_fortalecendo.
- SG/PR (2025) "Programa de Articulação da Participação Social nos Estados, Distrito Federal e Territórios". Portaria 193. Secretaria Geral da Presidência <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/diversos/DOCUMENTODEREFERENCIAProgramaParticipacaoSocial15092025.pdf>.
- SG/PR (2026) "Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas." Secretaria Geral da Presidência. <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/diversos/MarcodeReferenciaEducacaopopular.pdf>.
- Souza, C. H. L. de (2024). "Criação e Desafios de Funcionamento das Assessorias de Participação Social e Diversidade no Governo Federal em 2023." 14º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Salvador.
- Souza, C. H. L. de; Cruxên, I. A.; Alencar, J. L. O.; Lima, P. P. F.; Ribeiro, U. C. (2013) "Ampliação da Participação na Gestão Pública um Estudo sobre Conferências Nacionais Realizadas entre 2003 e 2011." Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Souza, L. A. M. de (2022) *Prefeitos, Vereadores e Partidos Políticos nas Disputas do OP: Uma Análise Comparativa da Adoção, Continuidade, Interrupção e Fim de Uma Inovação Democrática*. Vitória: Editora da Universidade Federal do Espírito Santo. <https://edufes.ufes.br/items/show/586>.
- Spada, P. (2014) "The Diffusion of Participatory Governance Innovations: A Panel Data Analysis of the Adoption and Survival of Participatory Budgeting in Brazil." Latin American Studies Association Congress, Chicago.
- Szwako J.; Gurza Lavalle, A. (2025) "A Política Reconfigurada: Gênero, Sexualidade e Silenciamento em Lula 3." Em Kerche, F; Marona, M. (Eds) *Governo Lula 3*, p. 327–338. Belo Horizonte: Autêntica.
- Teixeira, A. C. C. (2013) "Para Além do Voto: Uma Narrativa Sobre a Democracia Participativa no Brasil (1975–2010)." Doutorado em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas. <https://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/items/462ed12e-cb3c-40a2-b4ea-5492b75cef41>.
- Terra (2020) "Bolsonaro Ataca ONGs: 'Comandam Crimes Ambientais no Brasil'" 30 de setembro. <https://www.terra.com.br/planeta/sustentabilidade/bolsonaro-ataca-ongs-comandam-crimes-ambientais-no-brasil,bf86453415788cd5bdb0119e1f01d710y1afunsk.html>.
- Touchton, M.; Sugiyama, N.; Wampler, B. (2017) "Democracy at Work: Moving Beyond Elections to Improve Well-Being" *American Political Science Review* 111(1): 68–82. <https://www.jstor.org/stable/26288980>.
- Touchton, M.; Sugiyama, N.; Wampler, B. (2026) "Subnational Resilience During Crisis: How Brazilian Municipalities Responded to COVID-19 and Public Health Budget Cuts." *Governance*, 39, e70144. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.70144>.
- Wampler, B.; Goldfrank, B. (2022) *The Rise, Spread, and Decline of Brazil's Participatory Budgeting. The Arc of a Democratic Innovation*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

Publicações mais recentes da ARC

Working Papers

- Freyermuth Enciso, Graciela e Hilda E. Argüello Avendaño. 2026. "Governing Childbirth: Imbalanced Participation and Debate in the Creation of a Public Policy on Midwifery in Mexico." Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 22*.
- Hevia, Felipe e Diego Prado Tuma. 2026. "Synergies or Trade-offs? Diverse Civil Society Advocacy in the Education Sector in Honduras." Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 21*.
- Knowles, Idah. 2025. "Open Parliaments in Africa." Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 20*.
- Gearhart, Judy e Connor Moynihan. 2025. "Upwelling: Fishers Organizing for their Rights and Sustainable Fisheries." Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 19*.
- Parra Bayona, Mauricio. 2024. "Tejiendo vínculos entre autoprotección y protección colectiva: la experiencia de ACADESAN en Colombia." Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 18*.
- Fox, Jonathan, Brendan Halloran, Alta Fölscher, e Rosie McGee. 2024. "Disentangling Government Responses: How Do We Know When Accountability Work Is Gaining Traction?" Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 17*.

Accountability Notes

- Nadelman, Rachel e Anushka Bose. 2026. "Advancing Accountability in Development Finance: The Sandra Smitley Fellowship." *Accountability Note 17*. Accountability Research Center
- Fischer-Mackey, Julia, Joy Acheron, Hilda Argüello Avendaño, Benilda Batzín, Francisco Gómez Guillén, e Rosaura Medina. 2025. "Ten Dimensions of Network Strengthening: Lessons from Health Rights Advocates in Guatemala, Mexico, and the Philippines." Accountability Research Center. *Accountability Note 16*.
- Acheron, Joy e Abrehet Gebremedhin. 2025. "When Citizen Action for Accountability Boosts Legislative Oversight: The Multiply-Ed Experience in the Philippines." Accountability Research Center. *Accountability Note 15*.
- Freeman, Scott, Lani Inverarity, e Megan Pearson. 2024. "After the Agreement: Implementing Remedy for Displacement in Northern Haiti." Accountability Research Center. *Accountability Note 14*.
- Parra Bayona, Mauricio, Elizabeth Barco Moreno, e Jonathan Fox. 2024. "Collective Protection for Communities and Rights Defenders at Risk: Lessons from Grassroots Advocacy in Colombia." Accountability Research Center. *Accountability Note 13*.
- Fox, Jonathan, e Carlos García Jiménez. 2023. "Farmer Movement Oversight and New Approaches to Government Agriculture Programs in Mexico." Accountability Research Center. *Accountability Note 12*.

Veja todas as publicações em
<http://accountabilityresearch.org/publications/>.



American University
School of International Service
4400 Massachusetts Ave NW
Washington, DC 20016
www.accountabilityresearch.org