

# IMAGENS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA AGENDA DO GOVERNO LULA III

**Carla Giani Martelli<sup>1</sup>**

**Carla Almeida<sup>2</sup>**

**Ana Claudia Capella<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Araraquara – SP, Brasil

<sup>2</sup>Universidade Estadual de Maringá (UEM), Maringá – PR, Brasil

Este estudo tem por objetivo analisar como a política de participação social foi incorporada à agenda do governo Lula III, durante o período de transição, bem como as imagens da participação (policy image) mobilizadas nesse contexto. O conceito de imagem faz parte das teorias de agenda e formulação de políticas, que orientam o delineamento teórico deste trabalho. Para compreender a imagem da política de participação social, concentramos nossa atenção sobre o Gabinete de Transição (GT), estabelecido para planejar as estratégias do novo governo, que assumiria a Presidência da República em janeiro de 2023. Com base em documentos e entrevistas com atores-chave envolvidos no GT, o estudo resgata as diferentes imagens sobre a participação social no Brasil, desde a Constituição de 1988, passando pela ideia de “participação como um método de governo” (até 2014), participação como questão “ideológica” (a partir de 2018). A análise dos debates produzidos durante o GT revela a tentativa de construir e inovar a imagem da participação, reconhecendo limitações anteriores e enfrentando desafios políticos contemporâneos, como a ascensão de movimentos de direita.

**Palavras-chave:** participação social, governo Lula 3, imagem de política pública, gabinete de transição.



## **IMÁGENES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA AGENDA DEL GOBIERNO DE LULA III**

Este estudio tiene como objetivo analizar cómo la política de participación social fue incorporada a la agenda del gobierno de Lula III, durante el período de transición, así como las imágenes de la participación (policy image) movilizadas en este contexto. El concepto de imagen forma parte de las teorías de agenda y formulación de políticas, que guían la estructura teórica de este trabajo. Para comprender la imagen de la política de participación social, concentramos nuestra atención en el Gabinete de Transición (GT), establecido para planificar las estrategias del nuevo gobierno, que asumiría la Presidencia de la República en enero de 2023. Basado en documentos y entrevistas con actores clave involucrados en el GT, el estudio rescata las diferentes imágenes sobre la participación social en Brasil, desde la Constitución de 1988, pasando por la idea de "participación como un método de gobierno" (hasta 2014), participación como una cuestión "ideológica" (a partir de 2018). El análisis de los debates producidos durante el GT revela el intento de construir e innovar la imagen de la participación, reconociendo limitaciones anteriores y enfrentando desafíos políticos contemporáneos, como la ascensión de movimientos de derecha.

**Palabras clave:** participación social, gobierno de Lula III, imagen de política pública, gabinete de transición.

## **IMAGES OF SOCIAL PARTICIPATION IN THE AGENDA OF THE LULA III ADMINISTRATION**

This study aims to analyze how the social participation policy was incorporated into the agenda of Lula III's administration during the transition period, as well as the policy images of participation mobilized in this context. The concept of image is part of agenda-setting and policy formulation theories, which guide the theoretical framework of this work. To understand the image of social participation policy, we focus our attention on the Transition Cabinet (TC), established to plan the strategies of the new government, which would assume the Presidency of the Republic in January 2023. Based on documents and interviews with key actors involved in the TC, the study retrieves different images of social participation in Brazil, from the Constitution of 1988, through the idea of 'participation as a method of government' (until 2014), participation as an 'ideological' issue (from 2018 onwards). The analysis of the debates produced during the TC reveals the attempt to build and innovate the image of participation, recognizing previous limitations and facing contemporary political challenges, such as the rise of right-wing movements.

**Keywords:** social participation, Lula 3 government, public policy image, transition cabinet.

## 1. INTRODUÇÃO

Este estudo tem por objetivo analisar como a política de participação social foi incorporada à agenda do governo Lula III, bem como as imagens da participação (*policy image*) mobilizadas nesse contexto. Quer destacar as abordagens empregadas nos debates realizados durante o Gabinete de Transição (GT), estabelecido para planejar as estratégias do novo governo, que assumiria a Presidência da República em janeiro de 2023<sup>1</sup>.

O conceito de imagem de uma política (*policy image*) refere-se à percepção ou representação de uma política pública, descrevendo a forma como ela é retratada, comunicada e compreendida pelos diversos atores (Baumgartner; Jones, 1993). Objetos de disputa política, as imagens estão associadas ao processo de enquadramento das questões (*framing*), conceito das teorias de agenda que se preocupam com as formas pelas quais determinados temas são formulados como problemas e apresentados ao público (Kingdon, 1984; Baumgartner; Jones, 1993). O enquadramento é um processo estratégico, uma vez que a maneira como uma imagem é apresentada e interpretada desempenha um papel crucial na obtenção do apoio público e político para uma determinada política. A forma como uma política é enquadrada pode influenciar a percepção do público, afetando seu nível de apoio ou resistência. Toda política pode ser compreendida de múltiplas formas. Um grupo social pode compartilhar uma mesma compreensão (considerando seus efeitos positivos, por exemplo), enquanto outro grupo pode se concentrar em outros entendimentos sobre a mesma política (julgando seus efeitos negativos). Assim, as políticas diferenciam-se quanto ao grau de divergência em torno de uma única imagem: algumas imagens são amplamente aceitas e compartilhadas socialmente, enquanto outras são objeto de conflito. A *policy image* da participação social durante o período de transição para o governo Lula III refere-se à percepção pública e à representação da participação social nas discussões e planejamento político. Analisar essa imagem pode ajudar a entender como a participação social foi retratada e comunicada durante esse período e como isso influenciou sua inclusão na agenda política.

Com base nessa perspectiva buscamos recuperar marcos das imagens e da trajetória da política da participação no Brasil. Com lentes que captam características mais gerais e com foco na participação institucionalizada, argumentamos que ela viveu um longo momento de estabilidade, que vai da Constituição de 1988 até os anos 2014, com mudanças incrementais importantes nesse processo. Passou por momentos de desestabilização a partir de 2014 e uma brusca mudança com a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República, em 2018. A partir de então, sofre nova rápida mudança com a eleição de Lula, em 2022. É essa nova imagem, projetada durante o GT, que nos interessa neste trabalho.

---

<sup>1</sup>O Gabinete de Transição foi instituído no dia 8 de novembro de 2022, após a vitória de Lula nas eleições presidenciais daquele ano. Coordenado pelo vice-presidente eleito Geraldo Alckmin, teve como objetivo reunir informações sobre a situação das contas públicas, dos programas do governo federal, bem como do funcionamento dos órgãos públicos, com vistas a subsidiar o planejamento do novo governo.

Para entender o debate sobre a participação no GT, consultamos as seguintes fontes documentais: i) “Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil Lula Alckmin 2023-2026” (doravante DPRTB)<sup>2</sup>; ii) “Relatório Final do Gabinete de Transição Governamental” de 2022, (doravante RGTG)<sup>3</sup>; iii) “Relatório Final do Conselho de Participação Social” de 2022 (doravante RCPS)<sup>4</sup>; iv) Relatório Final e vídeos gravados do Seminário “A Reconstrução da Participação Social no Brasil” (doravante SRPS), ocorrido nos dias 7 e 8 de dezembro de 2022<sup>5</sup>. Adicionalmente, realizamos entrevistas com atores que tiveram papel importante no debate da política da participação no GT. Foram entrevistadas 06 pessoas que participaram ativamente na direção da instância responsável por planejar a política de participação para o novo governo, contemplando perspectivas diversas do processo: 01 representante do Movimento Negro Unificado; 01 representante do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto; 01 representante do Movimento dos Sem-Terra; 01 membro do PT que representava a coordenação do GT no debate específico da participação; 01 professor universitário que representava a Rede Democracia e Participação; 01 representante da assessoria técnica dos trabalhos realizados no GT (preservado o anonimato das/dos entrevistadas/os).

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo tem mais duas seções. Na primeira, buscamos entender a trajetória da política da participação no Brasil à luz do modelo de Baumgartner e Jones (1993), procurando entender a estabilidade da sua imagem no pós-Constituição de 1988, até sua desestabilização a partir de 2014, bem como a brusca mudança no governo Bolsonaro. Na segunda, analisamos nosso material empírico para compreender a nova imagem projetada para o governo Lula III.

Nosso objetivo é “fotografar” o debate em torno da participação social no GT, sem considerar seus desdobramentos posteriores no governo, tema para um próximo trabalho. Acreditamos que captar o momento de planejamento do governo, destacando os atores envolvidos e as pautas acordadas, ajudará a dar parâmetros para análises futuras sobre o quê, por qual razão e como foi implementada a política de participação no governo Lula III.

## 2. ESTABILIDADE, TENSÕES E MUDANÇAS: A POLÍTICA DE PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

O conceito de policy image é elemento chave da teoria do Equilíbrio Pontuado, formulada para explicar mudanças em políticas públicas (Baumgartner; Jones, 1993). Ela parte do

<sup>2</sup>[https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/893498/5\\_1659820284477.pdf](https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/893498/5_1659820284477.pdf). Acesso em 18/09/2023.

<sup>3</sup><https://gabinetedatransicao.com.br/noticias/relatorio-final-do-gabinete-de-transicao-governamental/> Acesso em 18/09/2023

<sup>4</sup><https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/janeiro/RelatrioFinaldoConselhodeParticipaoSocial.pdf> Acesso em 18/09/2023.

<sup>5</sup>O seminário foi organizado pela Rede Democracia e Participação, pelo Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT) e pela Rede Brasileira de Orçamento Participativo, a fim de contribuir com os trabalhos então realizados pelo Conselho de Participação Social do GT. Cf. <https://www.youtube.com/playlist?list=PLalwnsuQAa3j1m0cJE-Dupgm8kmOZqITz>. Acesso em 18/09/2023.

pressuposto de que as políticas passam por períodos de equilíbrio, marcados por estabilidade e mudanças lentas, que são seguidos por breves momentos de mudanças rápidas e significativas. Para os autores, a imagem de uma política é a forma como ela é entendida e compreendida pelos diferentes atores políticos. Todo processo de mudança em políticas públicas envolve processos de construção das imagens (True; Baumgartner; Jones, 1999), por meio da combinação de dois elementos: informações empíricas e apelos emotivos (tom). As informações empíricas correspondem às situações sociais percebidas, que podem ser elaboradas e apresentadas como problemas públicos que demandam ação governamental. Esse processo, longe de ser automático, depende da maneira como essas situações sociais são representadas. Definir uma situação social como um problema público requer a mobilização de informações do mundo empírico de forma a favorecer um determinado entendimento sobre essa situação. Os apelos emotivos (tom) auxiliam no enquadramento das questões, ou seja, influenciam na forma como informações a respeito de uma política são apresentadas, enfatizando determinados aspectos ou ignorando outros. Os autores argumentam que uma imagem – ou seja, um entendimento específico sobre uma política, construída com base em informações e apelos emotivos – que se torna dominante e amplamente aceita, pavimentada o caminho para a construção do que chamaram “monopólio de política”. Há “monopólio” quando um conjunto de atores – burocratas, analistas de políticas públicas, políticos, lobistas, acadêmicos, organizações da sociedade civil –, compartilha um entendimento específico sobre uma questão (como cultura, meio ambiente, segurança pública etc.). Duas características fundamentais definem e constituem os monopólios: uma ideia fortemente associada com os valores políticos daquela comunidade (a imagem) e uma estrutura institucional definida, que promove a entrada de determinados indivíduos ao processo decisório, ao mesmo tempo que restringe a outros. Os monopólios configuram um arranjo em que a estrutura institucional e a imagem da política são combinadas de forma que um conjunto de atores específico passa a dominar o processo de produção da política, limitando a influência de outros grupos, o que produz uma “estabilidade”. Ou seja, enquanto uma imagem está associada a uma política, determinados entendimentos são reproduzidos, restringindo a participação de atores com ideias diversas à predominante. Por outro lado, em momentos em que os entendimentos deixam de ser compartilhados, grupos que detêm concepções diversas do estabelecido entram em jogo, podendo pautar novas ideias sobre problemas e propostas de soluções, favorecendo mudanças rápidas.

Observando a trajetória da política de participação no Brasil, podemos dizer que, após a Constituição de 1988 até os governos petistas na Presidência da República (2003 e 2014), a política de participação passou por um período de estabilidade, com mudanças lentas e incrementais. Nesse período, vigorou amplo reconhecimento de que o país precisava de um Estado “mais poroso à sociedade civil” (Avritzer et al, 2022), ainda que, sob esse consenso, houvesse disputas sobre o caráter e a amplitude da participação. O período de redemocratização

uniu atores da sociedade num coro que, em uníssono, gritava contra os abusos da ditadura e do autoritarismo, clamando por democracia e abertura do Estado à participação. A esse “apelo”, somaram-se as experiências empíricas “bem-sucedidas” de participação social que inspiraram sua replicação no território nacional, como o orçamento participativo de Porto Alegre, criado no final da década de 1980 sob o governo petista na prefeitura da cidade. Na mesma direção, o modelo bem-sucedido do SUS (Sistema Único de Saúde) tornou-se referência para ativistas de outras áreas de políticas, impulsionando a criação de instâncias semelhantes nos subníveis governamentais. Demandas pela criação de Conselhos tornaram-se repertórios de ação de atores interessados em projetos reformadores das políticas ou na própria criação de novas políticas públicas (Almeida; Martelli; Coelho, 2021; Avelino; Fonseca; Pompeu, 2020).

Assim, embora alvo de disputas, na década de 1990 vigorou a ideia da participação da sociedade civil como um “valor”. A diversidade dos arranjos institucionais, então criados para concretizar a participação, refletia as disputas subjacentes a sua afirmação. Sob as duas gestões do PSDB na Presidência da República (1994 e 2002), o Programa Comunidade Solidária tornou-se paradigma das parcerias entre Estado e sociedade civil então desejadas para a política da participação. No mesmo período, os Conselhos expandiram-se pelo território nacional em várias políticas, seja sob o impulso das legislações que visaram regulamentar princípios então instituídos na Constituição de 1988, seja pela crescente presença de partidos da esquerda, sobretudo o PT, em governos subnacionais, ou pelas demandas de organizações da sociedade civil interessadas na criação ou reforma de políticas públicas. Nos termos de Dagnino e seus parceiros, podemos dizer que a reivindicação por Conselhos, fruto das lutas dos movimentos sociais no processo da redemocratização, carregava a expectativa da participação como partilha de poder entre Estado e sociedade civil, enquanto as parcerias representadas pelo Comunidade Solidária, significava a transferência das responsabilidades estatais para organizações civis. Assim, esses conflitantes entendimentos apontavam para distintos projetos políticos de democracia (Dagnino et al, 2006).

A chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal, em 2003, resulta em mudanças incrementais nesse cenário. Destacamos três elementos: primeiro, a ampliação e disseminação de Conselhos e Conferências de Políticas Públicas para novas áreas de políticas (Bezerra, 2020). Segundo, a diversificação dos formatos participativos: a criação de Plataformas de participação digital; Grupos de Trabalho; Reuniões; Mesas de negociação ou Mesas de diálogo; PPA participativo; Territórios da Cidadania; Parcerias com Organizações da Sociedade Civil. Pela capilaridade nas políticas públicas e seu peso no sistema político, Conselhos e Conferências foram os principais espaços que expressavam a força da participação no período. O terceiro elemento diz respeito à coordenação e articulação das diferentes instâncias de participação. Isso se concretiza com a estrutura institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República, com status de ministério. Criada nos anos 1990, a partir de 2003, recebeu a função inédita de assessorar o governo federal e a Presidência da República na relação e articulação com entidades

da sociedade civil. Além disso, no período, foi criado o Fórum Interconselhos, também num esforço de articular as instâncias participativas então espalhadas pelas várias áreas de políticas. O conjunto das mudanças permitiu nomear a participação social como um “método de governo” durante os governos petistas (Bezerra, 2020). Assim, ainda que os sentidos da participação tenham sido objetos de disputa desde os anos 1990, o período analisado nos permite dizer que houve, como argumenta Avritzer et al (2022), uma sinergia entre atores da sociedade civil e do sistema político em defesa da participação social.

Sob disputas e mudanças incrementais, pode-se perceber a formação de um “monopólio de política” da participação, com diversos atores compartilhando a visão da importância e validade dos processos participativos. Esse reconhecimento foi impulsionado pela sociedade civil e pelo sistema político, resultando na expansão dos arranjos participativos durante os governos petistas. Por exemplo, a expansão de Conselhos e Conferências pelo sistema político ao longo desse período imbricou-se à própria trajetória de estruturação de um conjunto de políticas públicas, processo que afetou a distribuição do poder no processo decisório, com a inclusão de um conjunto variado de organizações da sociedade civil comprometidas com a ampliação de direitos (Gurza Lavalle; Bezerra, 2020; Martelli; Almeida; Coelho, 2021). E é nesses termos que compreendemos a “estabilidade”, com importantes incrementos, que marcou o período em termos da “imagem da participação”.

Sinais de desestabilização desse monopólio começam a ficar evidentes a partir de 2014, com o emblemático conflito em torno do Decreto Presidencial n.8.243/2014, que tinha a intenção de instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O decreto, gestado num longo processo de diálogo entre o governo e organizações sociais sobre os desafios da participação, tinha como ênfase fortalecer a coordenação entre as diversas Instituições Participativas (IPs) para que seus resultados fossem mais bem incorporados aos processos de gestão de políticas públicas. Ele foi severamente criticado por setores conservadores da mídia e em quase todo o Congresso Nacional que, naquele momento, referiam-se aos Conselhos como “bolivarianos”. Segundo esse entendimento, tais espaços seriam usados como uma espécie de estratégia final do petismo no aparelhamento da administração pública federal por movimentos sociais simpáticos ao governo. Todos os partidos políticos, à exceção do PT e do PCdoB, foram críticos à PNPS e à forma (Decreto presidencial) pela qual foi criada. Acusavam-no de usurpar as funções do Congresso Nacional enquanto órgão deliberativo sobre as ações governamentais e fiscalizador do Executivo, argumento que fora utilizado anteriormente contra as experiências de orçamento participativo. O decreto foi também alvo de grandes discussões nas redes sociais, na grande mídia e nos ambientes acadêmicos, com manifestações contra e a favor da PNPS (Fonseca et al, 2021, p.92).

A primeira resposta formal do Poder Legislativo ao decreto foi elaborada pelos deputados

Ronaldo Caiado e Mendonça Filho, ambos do DEM, na forma de Projeto de Decreto Legislativo (PDC 1491/2014), que tinha o objetivo de sustá-lo. Segundo o deputado Mendonça Filho, então líder do partido na Câmara, o decreto "é uma invasão à esfera de competência do Parlamento brasileiro e uma afronta à ordem constitucional do país. A democracia se dá por meio dos seus representantes no Congresso, legitimamente eleitos"<sup>6</sup> (Rodrigues, 2020, p.11). A proposta do DEM foi aprovada na Câmara dos Deputados, o que significou uma importante derrota não apenas para o governo Dilma Rousseff, mas para a agenda da participação social. Na votação, até mesmo partidos da base do governo, como PMDB e PP, aliaram-se. Apenas partidos da esquerda como PT, PCdoB e PSOL defenderam a PNPS (Rodrigues, 2020, p.12). Estava em curso a formação de um novo monopólio que via a participação de atores sociais na produção e controle de políticas públicas, via Conselhos, como "uma afronta" à democracia representativa, já que caberia tão somente aos representantes eleitos do Congresso Nacional deliberar sobre as ações governamentais e fiscalizar o Executivo.

A desestabilização do monopólio da política de participação ganha movimentos bruscos, estrondosos e velozes com a vitória de Bolsonaro nas eleições presidenciais em 2018. A busca pela destruição da imagem anterior da política de participação veio acompanhada de uma estratégia de desmontar os espaços institucionalizados que autorizavam a participação dos atores sociais junto à administração pública. Segundo Gurza Lavalle e Bezerra (2020), o diagnóstico do novo governo era o de que as IPs tinham sido estratégicas na governança dos governos petistas ao promover a entrada de seus aliados da sociedade civil nos processos decisórios.

Assim, já em seu primeiro dia de mandato, dois conselhos bastante simbólicos do período petista deixam de ter previsão legal por força da Medida Provisória 870/2019 (depois, Lei 13.844/2019): o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselhão, espaço de diálogo da presidência com setores empresariais, sindicais e da sociedade civil. Mas foi em 11 de abril de 2019, pelo Decreto 9759/2019, que Jair Bolsonaro promoveu o mais amplo ataque à participação social no país, com a extinção dos órgãos colegiados (conselhos, comitês e outros mecanismos) que não fossem previstos em lei federal. Ao apresentar o decreto, o ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, disse que os conselhos seriam "resquílios das administrações petistas": "estes conselhos vinham de uma visão completamente distorcida do que é representação e participação da população. Tinham como gênese a visão ideológica dos governos anteriores de fragilizar a representação da própria sociedade"<sup>7</sup> (Rodrigues, 2020, p.14). Ou seja, o clima "antiparticipação social", que já vinha sendo construído desde o segundo governo Dilma Rousseff, fortalecido por grupos mais conservadores, teve, na mudança de governo, a oportunidade para colocar o desmonte da

<sup>6</sup>Câmara dos Deputados, 30.05.2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/435362-projeto-suspende-decreto-que-institui-politica-nacional-de-participacao-social/> apud Rodrigues, 2020, p.11.

<sup>7</sup>Carta Capital, 12.04.2019. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-decreta-o-fim-dos-conselhos-sociais-criados-por-dilma/> apud Rodrigues, 2020, p.14.

participação institucionalizada na agenda governamental. O argumento era o de que os Conselhos “usurpam prerrogativas do Congresso Nacional e replicavam modelos de gestão típicos de países socialistas e comunistas”. Para os Conselhos que se mantiveram por força de lei, a estratégia do governo foi a redução da autonomia administrativa e financeira, a diminuição do número de conselheiros da sociedade civil, o aumento do número de representantes governamentais e a alteração de regimentos internos, que modificam a forma de seleção dos conselheiros e as atribuições dos colegiados, a partir de um processo de “colonização institucional” (Avelino; Fonseca; Pompeu, 2020). O cenário de desmantelamento também é estendido às demais IPs, como as conferências que foram pouco realizadas mostrando o abandono dessa modalidade de participação e a mudança de modelos de gestão. Outros processos participativos, como audiências e consultas públicas, continuaram a ser realizados por força de exigências legais, mas assumiram caráter cada vez mais protocolar, sem um adequado monitoramento da participação (Fonseca et al, p.93-4, 2021).

Ao recuperar marcos da trajetória da participação no Brasil, podemos, assim, perceber dois distintos e antagônicos enquadramentos. Da Constituição de 1988, passando pelos governos de FHC (1995-2002), até os governos petistas na Presidência da República (2003 - 2016), a política de participação passou por um período de estabilidade, com mudanças lentas e incrementais, tendo vigorado o reconhecimento de que o país carecia de um Estado mais permeável à sociedade civil, ainda que houvesse disputas sobre o alcance e os significados desse reconhecimento. No caso dos governos petistas, a imagem construída é a da participação como método de governo que inclui atores sociais na gestão pública. Num outro enquadramento, o governo Bolsonaro tratou a participação - tal como construída nos governos anteriores -, como tomada de poder por entidades e atores aparelhados politicamente. A quebra do monopólio se dá com a hegemonia de atores que se posicionam contrários à estrutura institucional que deu sustentação à “participação como método de governo”. Trata-se de um novo projeto político para o país, no qual democracia e participação popular – considerando ideias, valores e estrutura institucional -, são ressignificadas. Nessa ressignificação, a ideia mobilizada pelo governo Bolsonaro foi a de uma relação direta entre “povo” e “líder”, sem mediação das instituições, incluindo políticas de desmantelamento do arranjo institucional participativo, com efeitos diversos nos vários setores de políticas (Bezerra et al, 2024).

### **3. AS IMAGENS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL PROJETADAS PARA O GOVERNO LULA III**

Se a participação social sempre foi tema de destaque nas agendas petistas, o processo anteriormente descrito mostrou a necessidade de construir novos enquadramentos para o tema no novo governo Lula III. E isso começa já no período de transição.

O Gabinete de transição foi a primeira experiência participativa do novo governo. Além dos políticos, técnicos e servidores públicos, participaram do processo representantes de cerca de 500 organizações em mais de 50 Mesas de Diálogo que representaram diversidade regional, de gênero e raça e uma pluralidade de visões de mundo. Ademais, foram criados 32 Grupos Temáticos que envolveram cerca de mil pessoas trabalhando intensamente para levantar informações, fazer diagnósticos e planejar o novo governo nos mais variados setores. Também foram criadas outras duas instâncias de participação, contribuindo para a pluralidade do processo: o Conselho Político, que auxiliou na coordenação dos trabalhos do GT, e o Conselho de Participação Social, que reuniu mais de 50 entidades e contribuiu com a formulação da futura política nacional de participação social e sua relação com a sociedade civil (RGTG, p.6-7).

É importante registrar que, inicialmente, a participação, como política propriamente dita, não contava com um grupo de trabalho específico para seu debate. Recuperamos aqui o percurso que levou à criação desse espaço, com a instituição do Conselho de Participação Social (CPS), e como, então, o tema da participação foi enquadrado no processo de planejar o novo governo.

A origem do Conselho de Participação Social no GT resulta de um processo político que remonta às mobilizações sociais dos anos anteriores construídas em torno das campanhas “Lula Livre” e “Fora Bolsonaro”, então lideradas pela Frente Brasil Popular e Frente Povo Sem Medo. Sua criação sinalizou o reconhecimento da importância dos movimentos sociais que compunham aquelas articulações na resistência ao “golpe” de 2016, quando Dilma Rousseff foi destituída da presidência, e na vitória eleitoral de Lula em 2022. Embora esses movimentos já estivessem espalhados pelos Grupos Temáticos do GT, a criação do CPS sinalizou a necessidade de um “espaço comum” para sua interlocução com a direção do processo de transição que planejava o novo governo. Assim, inicialmente, o Conselho não teria a atribuição de discutir uma área específica de política, mas o “governo de forma geral”, tendo em vista o diagnóstico de que a disputa com a extrema direita não tinha acabado com a vitória da chapa Lula/Alckmin. Ele representou o desejo de dar continuidade a um espaço de “unidade” por parte dos movimentos, construído no período anterior, para a sua interlocução com os atores envolvidos com a transição. Aqui cabe um destaque à Coordenadora de Articulação Política do GT e presidente do PT, Gleisi Hoffman, que soube traduzir aquele desejo na oficialização de um espaço que seria chamado de CPS e que teria como atribuição discutir a política de participação para o governo Lula III. A criação do CPS foi vista como inovadora, já que sinalizou que, para além dos atores do sistema político, a sociedade civil aliada também estava acolhida na estrutura que teria a responsabilidade de preparar a transição.

O CPS foi composto por uma Coordenação Executiva formada por 08 integrantes que representavam os seguintes movimentos sociais: 2 representantes do Fórum das Centrais Sindicais, 1 da União Nacional dos Estudantes, 1 do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, 1 do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, 1 do Movimento Negro Unificado,

1 da Central de Movimentos Populares e 1 da Marcha Mundial das Mulheres. Também faziam parte da estrutura uma assessoria técnica e jurídica, além de uma plenária de 62 movimentos e organizações da sociedade civil.

Em 12 de dezembro de 2022, o CPS entregou ao presidente Lula o relatório final que delineava a política de participação para o novo governo. Esse encontro ocorreu em um dia simbólico, pois no dia anterior houve uma suspeita de artefato explosivo no Aeroporto Internacional de Brasília, o que foi interpretado, posteriormente, como uma antecipação à tentativa de golpe de 8 de janeiro de 2023. Esse evento ressaltou a importância da unidade dos movimentos sociais e da necessidade de um canal permanente de comunicação com o governo diante da ameaça da extrema direita. Em resposta, o CPS foi institucionalizado na estrutura do Governo Lula III por meio do Decreto 11406, de 31 de janeiro de 2023. Como órgão permanente, o CPS ficou com a atribuição de ser um canal direto de interlocução com o presidente, com duas funções principais: assessorá-lo diretamente na interlocução com os movimentos da sociedade civil e promover o diálogo com a Secretaria-Geral da Presidência da República na implementação da política de participação.

Ressaltamos três pontos atinentes ao CPS. Primeiro, a percepção da necessidade de disputar a sociedade com forças de extrema direita foi o motivo que desencadeou o processo de criação do CPS no GT e, depois, como espaço permanente no novo governo. Segundo, se o tempo de duração do CPS no GT foi curtíssimo (duas semanas de trabalho intenso), por outro lado, suas discussões foram capazes de catalisar uma reflexão acumulada sobre o papel e o conteúdo que os atores investidos da responsabilidade de planejar a política da participação no Lula III desejam para ela, tendo em vista os aprendizados legados das experiências anteriores e o desafio de disputar a sociedade com a extrema direita. Ou seja, podemos dizer que o aprendizado legado (com suas frustrações e apostas) e a necessidade de disputar a sociedade foram balizas que nortearam o planejamento da política de participação. Essas balizas já estavam presentes desde 2013 e 2014, quando a crise política que se abatia sobre o governo Dilma havia levado muitos dos atores que então participariam do CPS a rever rotas, fazer balanços, projetar ações que fizessem frente àquele contexto (Almeida, 2017; Avritzer, 2018; Almeida, 2020; Dagnino, 2019; Martelli et al, 2021). No CPS, a tradução desse acúmulo reflexivo foi a projeção de uma participação mais massiva, capilarizada no território e acompanhada de educação popular, como mostraremos a seguir.

Como terceiro ponto, destacamos alguns elementos sobre os atores desse processo, com o objetivo de compreender como alguns temas entraram, com eles, nas discussões do CPS, contribuindo para conformar a imagem da política da participação nesse processo. Considerando a conformação de sua executiva, o CPS foi formado por “velhos” atores coletivos, como centrais sindicais e movimentos tradicionalmente aliados ou próximos aos governos petistas, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a União Nacional dos Estudantes

(UNE), a Central de Movimentos Populares (CMP). Também estiveram presentes movimentos cujas pautas passaram a obter maior audiência receptiva e protagonismo no campo das esquerdas brasileiras na última década, como a pauta antirracista e feminista. Sobretudo para as gerações mais novas, essas pautas ganharam forte centralidade nas suas estratégias de organização e expressão no interior dos velhos e dos novos movimentos. Por outro lado, a executiva foi formada por movimentos tradicionalmente associados ao repertório da participação institucional, representado por Conselhos e Conferências, como a CMP, vinculada à política urbana, mas também por movimentos que, como o MST, vinculado à política agrária, priorizaram, ao longo de sua história, repertórios de ação direta (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014). O Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), embora também vinculado à política urbana, ao longo de sua história priorizou repertórios de ação direta, como ocupações, e manteve uma distância crítica das Instituições Participativas. Nos governos petistas, esse movimento participou do programa “Minha Casa Minha Vida Entidades”, uma linha de financiamento na qual as organizações da sociedade civil, e não do mercado, mediavam a implementação da política pública de habitação junto a seus beneficiários. Esse tipo de programa foi denominado “programa associativo” por Tatagiba e Teixeira (2021), precisamente por ter como um dos seus objetivos não apenas a promoção da moradia, mas também da organização coletiva dos beneficiários da política em associações civis. Por último, cabe notar a presença na plenária do CPS de entidades religiosas como a Frente de Evangélicos pelo Estado de Direito. Como se sabe, a penetração dos valores da extrema direita é significativo nas camadas evangélicas da população. A disputa da sociedade com essas forças necessariamente pede que as forças progressistas tracem estratégias de maior diálogo com elas.

Assim, a imagem da participação foi sendo construída com velhos e novos desenhos, com a participação de velhos e novos atores, com velhas e novas demandas. Há, portanto, uma ampliação da agenda e uma ampliação de atores envolvidos e daqueles (as) que se almejava envolver. Daí a necessidade de aprimorar os espaços participativos para fazer a participação chegar aonde ainda não havia chegado. Os documentos e as entrevistas realizadas mostram a ênfase na necessidade de “buscar ativamente grupos excluídos, com o desenvolvimento de estratégias específicas para que esses grupos possam participar” (SRPS). A inovação desejada incluía pensar novas metodologias de participação nos Conselhos e nas Conferências para atrair novos participantes. Os documentos reconhecem a necessidade de promover campanhas de mobilização e organização popular dos jovens, por exemplo, para colocá-los como protagonistas deste processo de mudança da participação e da relação Estado-sociedade civil.

A afirmação da necessidade da ampliação da participação social refletiu-se de várias formas nos debates do CNP. A recomendação fortemente presente era a de inserir mecanismos participativos em todos os programas fundamentais do governo, como o Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida Entidades, o Programa Cisternas do Semiárido, o Programa de Aquisição

de Alimentos (PAA), entre outros. Os movimentos sociais destacaram a importância da participação como elemento estruturante da produção das políticas públicas, desde a formulação até a implementação, monitoramento e fiscalização de políticas públicas. A ideia é que isso promova aprendizado e responsabilidade dos beneficiários/usuários e que os programas sejam vistos como oportunidades formativas e emancipatórias. Para garantir a participação efetiva, fala-se em reduzir a burocracia, capacitar técnicos estatais em parceria com os movimentos sociais e oferecer oficinas de capacitação para organizações populares, envolvendo líderes com experiência na implementação de políticas.

Além da juventude, outra demanda para o novo governo é promover o protagonismo das mulheres e os programas associativos poderiam ser espaços importantes nessa direção, proporcionando amplo acesso a recursos como linhas de crédito, financiamento e apoio à comercialização. Isso garantiria visibilidade ao trabalho das mulheres e seu controle sobre a produção. Os documentos e entrevistas registram a necessidade de valorização de iniciativas populares bem-sucedidas, como cozinhas comunitárias, hortas urbanas, cursinhos pré-vestibular existentes nas periferias, práticas culturais, dentre outras, e da importância de considerá-las como políticas públicas com potencial de serem apoiadas e replicadas pelo novo governo.

Os documentos traduzem o desejo de ampliar a participação mencionando diversas tipologias de processos participativos, como minipúblicos e assembleias cidadãos. Além disso, há uma retomada da ideia de Sistema, originalmente proposta no governo Dilma, visando a criação de um sistema nacional de participação popular integrado e articulado, com instâncias paritárias de gênero e raça (SRPS). A necessidade de revisitar os marcos existentes e interrompidos, como a Política Nacional de Participação Social, o Sistema Nacional de Participação Social e o Marco da Educação Popular para políticas públicas, foi reforçada nos debates, com a ênfase de que fossem mais inclusivos, contemplando juventude, paridade de gênero, diversidade racial e grupos que não tivessem ainda incluídos nas IPs.

O debate sobre a ampliação da participação incluiu a criação de mecanismos participativos no planejamento orçamentário. Segundo o relatório do Conselho de Participação Social, a Constituição Federal, no artigo 193, estipula que o Estado deve garantir a participação da sociedade na formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas sociais. O relatório critica a ausência de participação social na elaboração da Lei Orçamentária nos últimos seis anos, considerando-a antidemocrática e carente de transparência. Propõe-se, assim, a inclusão da participação no orçamento público, através do PPA participativo e do Orçamento Participativo. O OP federal seria responsável por definir os investimentos federais e promover a participação da sociedade na definição dos orçamentos estaduais e municipais. A ideia era integrar territórios e espaços participativos, por exemplo, vinculando as Conferências à elaboração do Plano Plurianual e dos orçamentos anuais, para garantir que as resoluções das Conferências sejam implementadas no orçamento público.

Nesse tema, a participação digital aparece com algum destaque, com a afirmação da necessidade de se retomar a Plataforma Dialoga Brasil e a Plataforma Participa Br., além de promover novas tecnologias e metodologias de participação digital. Se a ideia de participação digital não foi um tema forte no CPS, por outro lado, de acordo com alguns relatos, houve um crescente reconhecimento de sua importância, a ponto de ter sido prevista para ela uma diretoria específica na estrutura projetada para a Secretaria- Geral da República. A percepção de sua importância para a disputa na sociedade teria sido favorecida por dois motivos: o reconhecimento de que a direita tinha tido um sucesso incontestado em chegar “nos territórios” e nas camadas populares por meio das redes sociais; e a consolidação de uma “cultura digital”, complementar à participação presencial.

No que diz respeito à coordenação, a ideia fortemente afirmada foi a de retomar, como havia ocorrido nos governos petistas anteriores, o papel da Secretaria-Geral (SGR) como órgão coordenador da política de participação. No relatório final do CPS, o tema consta como primeira medida prioritária a ser tomada pelo novo governo nos seguintes termos: “Reestruturar imediatamente a Secretaria-Geral da Presidência da República como órgão central responsável pela implementação da política nacional de participação social junto à Presidência da República” (p. 5).

Nessa direção, o documento sugere uma estrutura completa para a SGR com 3 secretarias específicas para a política de participação: 1) Secretaria Nacional de Participação Social e Educação Popular; 2) Secretaria Nacional de Diálogo Social e Articulação de Políticas Públicas; 3) Secretaria Nacional de Planejamento e Orçamento Participativo. Em termos gerais, o objetivo foi retomar a função da SGR na coordenação da política de participação, algo que já estava no radar dos governos petistas anteriores, que tentaram responder ao diagnóstico da “expansão fragmentada” (Avelino, 2015) que marcou os arranjos participativos desde a Constituição. Segundo tal diagnóstico, a expansão ocorreu de forma autônoma e heterogênea nas diversas políticas setoriais, sem integração ou articulação entre elas.

Em termos de arquitetura institucional, a inovação mais mencionada nas entrevistas foi a capilaridade da política da participação: i) pelos diferentes ministérios; ii) pelas políticas e programas sociais implementados pelo governo e iii) pelos níveis subnacionais. No relatório final do CPS, essas propostas aparecem nos seguintes termos:

[...] para fins de gestão transversal da política de participação, recomendamos a existência de um órgão em cada ministério, responsável pelo recebimento de demandas de movimentos sociais, bem como pela gestão das instituições participativas relacionadas àquela pasta específica. Este órgão será referência para que a Secretaria-Geral atue de forma transversal na política de participação junto aos ministérios. Para a gestão territorial e mediação de conflitos, também propomos a criação de estrutura representativa da Presidência da República nos estados, de caráter transversal aos órgãos do centro de governo, voltada à integração de políticas públicas, promoção da participação e do diálogo social e fortalecimento das relações federativas (escritórios da Presidência da República) (p. 06).

Em síntese, as discussões do GT indicaram a necessidade de uma política de participação baseada em uma estrutura organizacional no formato de Sistema, que contasse com capacidade de coordenação e que tivesse capilaridade no Estado. Além de recuperar estruturas, a proposta administrativa para o governo Lula III inovou ao destacar uma "gestão transversal da política de participação", com a criação de um órgão em cada ministério, responsável por receber demandas de movimentos sociais e gerir as instituições participativas ligadas a essa pasta. A Secretaria - Geral teria uma atuação transversal por meio desses órgãos. Também foi recomendada a criação de escritórios representativos da Presidência da República nos estados, com atuação integrada aos órgãos do centro de governo, para articular políticas públicas, promover a participação e o diálogo social, além de fortalecer as relações federativas.

Outro aspecto que aparece com destaque nos relatórios é a temática de educação popular que deveria ser garantida com a criação de uma estrutura permanente no MEC. A compreensão foi a de que a Política Nacional de Participação Social deveria vir junto a um Programa de Formação Nacional de Educação Popular. Há um claro diagnóstico de que a disputa pela sociedade em tempos de onda conservadora e autoritária passa, necessariamente, por processos formativos que tenham como objetivo a cidadania ativa com vistas à conquista da plenitude dos direitos e da emancipação. Reconhece-se que muitos dos limites e entraves da participação estão relacionados com as deficiências nos processos formativos para o exercício da cidadania.

O projeto de educação popular ganha destaque no GT retomando iniciativas anteriores, como o "Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas", de 2014. Esse documento resultou de um amplo processo de debates entre 2011 e 2013, envolvendo o governo federal, movimentos sociais, universidades e educadores populares, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República. Contribuições da sociedade foram incorporadas por meio de consultas públicas realizadas no Portal [www.participa.br](http://www.participa.br), em 2013 e 2014. O Marco apresentou um mapeamento dos processos educativos no Brasil que ajudaram na construção da Política Nacional de Educação Popular, da Política Nacional de Participação Social e das políticas para a juventude. Diretrizes e princípios desse documento são retomados no Governo Lula III que busca tanto atualizá-los como implementá-los.

No Seminário de Reconstrução da Participação, destaca-se a necessidade de um "governo pedagógico" que promova educação popular, conscientização cidadã e comunicação ampla com a sociedade civil, buscando atingir os mais vulneráveis. Também destaca-se a inclusão de gestores públicos, reconhecendo a importância de investir na formação política e na capacitação dos agentes estatais para garantir a qualidade dos programas. Além da dimensão educativa, investir em formação técnica e utilizar diversas ferramentas de comunicação seriam ações essenciais para aprimorar a participação e envolver uma audiência mais ampla.

Para tanto, o GT propõe centralizar a participação e a educação popular na Secretaria-Geral e em cada ministério, para orientar ações formativas e de participação em programas,

projetos e políticas. Em suma, sugere-se criar uma Diretoria de Educação Popular para i) desenvolver processos educativos focados no acesso a políticas públicas, priorizando as populações vulneráveis; ii) apoiar lideranças e educadores populares; iii) intensificar a articulação com movimentos sociais nos programas sociais; iv) integrar processos formativos associados à participação social em nível federal, estadual e territorial; e v) promover estudos, pesquisas e avaliações no campo da educação popular com metodologias participativas(RCPS).

A novidade do governo Lula III é trazer a educação popular de volta para o centro da participação social. Reconhece-se que sem educação e formação, os mecanismos participativos ficam comprometidos. E fazer educação popular significa fazê-la de forma ampla e transversal, por dentro e por fora do Estado, envolvendo gestores públicos e as populações espalhadas pelos territórios brasileiros. A compreensão é a de que sem educação popular, a política de participação não supera seus limites, já amplamente diagnosticados, e tampouco inova de forma a atrair novos segmentos sociais para o projeto democrático-participativo do novo governo.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como procuramos mostrar, no Brasil, as imagens da participação tiveram um momento de estabilidade com incrementos importantes, desde a Constituição de 1988 até 2014, quando atores compartilhavam a ideia geral de que o Estado deveria se abrir à sociedade. Os governos petistas têm destaque no período com a ênfase da ideia de participação como “método de governo” e com o incremento da estrutura institucional. Em todo esse período, a ideia era responder às demandas da população com relação à redemocratização do Estado brasileiro, que fora monopolizado pelo regime ditatorial de 1964 a 1985. Ou seja, a disputa era pela “democratização do Estado”.

A ruptura desse monopólio começa a se desenhar desde 2014, tornando-se mais radical com o *impeachment* da Presidente Dilma, ganhando dramaticidade com a eleição de Bolsonaro em 2018. Há tanto uma mudança da imagem da participação, que passa a ser vista como “ideológica”, “estrutura custosa” e “aparelhamento”, como uma investida para destruir o arranjo institucional construído desde a redemocratização, paralelamente a uma aposta na relação direta entre líder e massas, sem mediação das instituições.

O GT parte de uma perspectiva de reconstrução com transformação e inovação, reconhecendo as insuficiências da agenda no passado e apontando formas de superá-las. O novo enquadramento da participação (*framing*) carrega o desafio de disputar a sociedade civil com os movimentos de direita e de extrema direita que demonstraram força na gestão anterior e na eleição de 2022, ou seja, apesar de fazer parte das agendas petistas anteriores, a participação entra na agenda com novos objetivos e novos desafios a partir dos diagnósticos de seus limites passados e da nova configuração de forças políticas em disputa na sociedade.

A ênfase é na recuperação e inovação da estrutura institucional, com vistas ao avanço da territorialização, capilaridade, coordenação interfederativa e educação popular. Também aponta-se uma inovação com relação à transversalidade da participação, a ocupar centralidade nas várias pastas, num trabalho coordenado pela Secretaria-Geral.

A imagem da participação passa a enfatizar, além de disputa pela democratização do Estado – que foi hegemônica no período pós-ditadura de 1964-, a disputa pela democratização da sociedade. É a sociedade brasileira, em toda a sua territorialidade, em todos os segmentos, incluindo os mais diversos grupos que pedem reconhecimento e lutam por suas identidades, que deve ser disputada pelo governo Lula III. Revitalizar e inovar a participação institucional tem o objetivo não só de levar a sociedade a ocupar os espaços consagrados pela Constituição de 1988, mas, sobretudo, de conquistá-la para um novo projeto de redemocratização, que eduque e fortaleça um consenso contra as forças antidemocráticas que vêm crescendo no Brasil e no mundo.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.; MARTELLI, C. G.; COELHO, R. Os papéis das Instituições Participativas na estruturação das Políticas Públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 35, p. 1-36, 2021. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.244194>

ALMEIDA, C. **O que sabemos sobre as instituições participativas?** Três aprendizados. In: TEIXEIRA, A. C.; ALMEIDA, C.; MORONI, J. A. (Orgs). *A democracia necessária e desejada: dilemas e perspectivas*. Marília: Lutas Anticapital, 2020.

ALMEIDA, D. C. R. de. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. *Soc. Estado*, Brasília, v. 32, n. 3, p. 649-680, Dec. 2017. <https://doi.org/10.1590/s0102-69922017.3203005>

AVELINO, D. Difusão e concentração: notas sobre a gestão da participação social no governo federal. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Ipea, n. 8, julho-dez, p. 17-23, 2015.

AVELINO, D.; FONSECA, I.; POMPEU, J. **Conselhos nacionais de direitos humanos: uma análise da agenda política**. Brasília: Ipea, 2020.

AVELINO, D; FONSECA, I. F.; POMPEU, J. C. B. O lugar do povo: análise do projeto de participação social do plano diretor da reforma do aparelho do Estado. In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (orgs). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília: Ipea, 2020.

AVRITZER, L *et al.* Participação em tempos de desdemocratização: notas para um modelo de análise. In: TATAGIBA, L; ALMEIDA, D.; GURZA LAVALLE, A.; SILVA, M. K. **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Zouk, 2022.

AVRITZER, L. O pêndulo da democracia no Brasil. Uma análise da crise 2013–2018. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, v. 37, n2, p. 273-289, mai.-ago. 2018. <https://doi.org/10.25091/S01013300201800020006>

BAUMGARTNER, F. R.; Jones, Bryan D. **Agendas and instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

- BAUMGARTNER, F. R., Jones, B. D.; Mortensen, P. B. Punctuated Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking. In: P. A. Sabatier; C. Weible. (Eds.), **Theories of the Policy Process** (3. Ed.). Boulder, CO: Westview Press, 2014.
- BEZERRA, C. **Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2020.
- BEZERRA, C. Os sentidos da participação para o Partido dos Trabalhadores (1980-2016). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, n. 100, p. 1-27, 20, 2019. <https://doi.org/10.1590/3410016/2019>
- CAIRNEY, P. **Understanding public policy: Theories and issues**. Palgrave-Macmillan, 2012.
- CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.
- COBB, Roger W.; Elder, Charles D. **Participation in American Politics: The Dynamics of agenda-building**. Allynand Bacon, 1972.
- DAGNINO, D. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A. (ed.). **La cultura en las crisis latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2004.
- DAGNINO, E. The choices of the left: the paradox of the new developmentalist state. In: Puzone, Vladimir; Miguel, Luis Felipe (Eds.). **The Brazilian left in the 21st century: conflict and conciliation in peripheral capitalism** (69-90). Palgrave MacMillan, Cham, 2019.
- FONSECA, I. F. da *et al.* A Trajetória da Participação Social no Governo Federal: uma leitura a partir da produção bibliográfica do Ipea (2010-2020). **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 29, junho 2021.
- KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3ª. ed. New York: Harper Collins, [1984], 2003.
- MARTELLI *et al.* **Uma análise longitudinal da participação como política pública no Brasil** (1988-2020). Relatório Científico Final FAPESP, Processo 2019/05959-0, 2021.
- OLIVEIRA, A. C. Participação social nos conselhos de políticas públicas na “era Bolsonaro”: o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Interseções**, v. 24 n. 1, p.172-195, jun. 2022. <https://doi.org/10.12957/irei.2022.68332> Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/68332/42788>>.
- ROCHEFORT, D. A.; COBB, R.W. (eds.). **The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda**. Lawrence: University of Kansas Press, 1994.
- RODRIGUES, T. C. M. **Participação social como política pública: do Decreto 8243/2014, de Dilma Rousseff ao Decreto 9759/2019, de Jair Bolsonaro**. Paper apresentado no 12º Encontro da ABCP, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa (PB), 2020.
- TEIXEIRA, A. C. C. Trajetórias do ideário participativo no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, v. 33, p. 1-15, 2020. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33834>
- TEIXEIRA, A. C. C. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, 2013.

TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in american policymaking. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Oxford: Westview Press, 1999.

**Carla Giani Martelli**

<https://orcid.org/0000000218392140>

Livre-Docente em Ciência Política (UNESP), professora e pesquisadora do Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP/Araraquara. Líder do Grupo de Estudo e Pesquisa Participação e Democracia (GEPPADE/CNPq). Membro do INCT Participa (Processo: 406630/2022-4).

[carla.martelli@unesp.br](mailto:carla.martelli@unesp.br)

**Carla Almeida**

<https://orcid.org/000000015555739X>

Doutora em Ciências Sociais (UNICAMP). Professora associada da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Membro do Grupo de Pesquisa Sociedade Civil, Instituições Políticas e Democracia (NUPPOL//CNPq). Membro do INCT Participa (Processo: 406630/2022-4).

[carlaalm@uol.com.br](mailto:carlaalm@uol.com.br)

**Ana Claudia Niedhardt Capella**

<https://orcid.org/000000021423898X>

Livre-Docente em Políticas Públicas (UNESP), professora no Departamento de Administração Pública da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP/Araraquara. Coordenadora do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental. Bolsa de produtividade do CNPq.

[ana.capella@unesp.br](mailto:ana.capella@unesp.br)