Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
Revista IDeAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

Artigo original • Acesso aberto

O fortalecimento da participação social no governo Lula 3 após o desmonte de Instituições Participativas no governo Bolsonaro

The strengthening of social participation in the third Lula administration following the dismantling of Participatory Institutions under the Bolsonaro administration

Brunno Costa do Nascimento Silva **Geovane Gesteira Soares Torres** **Lindijane de Souza Bento Almeida**

Resumo
O artigo objetiva discutir a retomada do fortalecimento de instituições participativas federais durante o governo Lula 3. Este debate se relaciona com a participação social institucionalizada em contraponto à perspectiva neoliberal. Foi realizada uma pesquisa documental em decretos presidenciais direcionados à pauta da participação social e Planos Plurianuais, publicados entre 2016 e 2024. Os resultados indicam que os governos ligados ao espectro político-ideológico de direita e extrema direita foram marcados pelo enfraquecimento das instituições participativas (IPs) ao fortalecerem atores governamentais nos espaços deliberativos que buscassem ampliar as pautas econômicas neoliberais (retração do Estado e das reformas estruturais). Já o atual governo, Lula 3, ligado ao espectro político de centro-esquerda, tem buscado reconstruir tais IPs a partir de uma coordenação interfederativa e transversal da temática conduzida pela União. Todavia, as ações governamentais ainda se mostram limitadas em função da forte lógica neoliberal e desenvolvimentista presente no atual governo. No Consea, Conjuve e CNPCT se observa uma diversidade organizacional entre os atores coletivos representados, com destaque para associações e redes de movimentos sociais.
Palavras-chave: Órgãos colegiados. Projetos políticos. Repertórios de interação. Atores. Políticas públicas.

Abstract
This article examines the renewed strengthening of federal participatory institutions during the third Lula administration, situating the discussion within broader debates on institutionalized social participation in contrast to neoliberal perspectives. The study is based on documentary research analyzing presidential decrees addressing social participation and Multi-Year Plans published between 2016 and 2024. The findings indicate that governments aligned with right-wing and far-right ideological spectrums were marked by the weakening of Participatory Institutions (PIs), as they reinforced governmental actors within deliberative arenas in ways that advanced neoliberal economic agendas, particularly state retrenchment and structural reforms. In contrast, the current Lula III administration, associated with the center-left, has sought to rebuild these institutions through intergovernmental and cross-sectoral coordination led by the federal government. However, these initiatives remain limited due to the persistent influence of neoliberal and developmentalist logics within the current administration. Within CONSEA, CONJUVE, and CNPCT, there is notable organizational diversity among the collective actors represented, especially associations and networks of social movements.
Keywords: Collegiate bodies. Political projects. Repertoires of interaction. Actors. Public policies.

Citação sugerida
SILVA, Brunno Costa do Nascimento; TORRES, Geovane Gesteira Sales; ALMEIDA, Lindijane Souza Bento. O fortalecimento da participação social no governo Lula 3 após o desmonte de Instituições Participativas no governo Bolsonaro. Revista IDeAS, Rio de Janeiro, v. 20, p. 1-27, e026009, jan./dez. 2026.

DOI: https://doi.org/10.36920/4ab40g34

Licença: Creative Commons - Atribuição/Attribution 4.0 International (CC BY 4.0).

Submissão:
09 mar. 2026

Aceite:
22 abr. 2026

Publicação:
12 ago. 2026

Introdução

A inserção de atores não governamentais no processo de formulação de políticas públicas se mostrou um avanço na gestão pública e na democratização do Estado brasileiro (Abers *et al.*, 2014; Almeida *et al.*, 2021). Logo, o Brasil ficou conhecido internacionalmente, entre as décadas de 1990 a 2010, como o laboratório de inovações democráticas entre as democracias ocidentais, considerando-se que "simplesmente não há análogos de escala ou profundidade semelhantes na América do Norte, Europa, Ásia ou África" (Fung, 2011, p. 867, *tradução livre*). Todavia, isso não significou um paraíso participativo, pois críticas à efetividade, funcionamento e legitimidade da participação institucionalizada no Brasil são feitas por inúmeros estudiosos do tema (Gohn, 2016; Lüchmann, 2014; Avritzer, 2018; Abers; Almeida, 2019; Bezerra *et al.*, 2024), sinalizando dinâmicas na relação entre Estado e sociedade civil que não se restringem ao contexto nacional (Munck, 1997; McAdam; Tarrow; Tilly, 2009).

A despeito do avanço da democratização no Brasil, o país passou a conviver mais intensamente com o questionamento do modelo participativo instaurado pela Constituição de 1988 a partir das Jornadas de Junho de 2013 (Romão, 2013). Notoriamente esse fenômeno de desconfiança nas instituições políticas tradicionais não é recente no país (Nogueira, 2019), tampouco restrito ao contexto nacional (Manin, 2013). Mais recentemente, as instituições participativas (IPs) - sobretudo órgãos colegiados do governo central - passaram por paulatinos processos de enfraquecimento sob as gestões federais dos então presidentes Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022).

Sob a gestão de Bolsonaro (2019-2022), na qual o projeto participativo conservador-autoritário foi evidente (Abers; Almeida, 2019), o desmonte da participação institucionalizada se deu, principalmente, em relação às políticas ideologicamente contrárias aos discursos bolsonaristas (Bezerra *et al.*, 2024). As ações governamentais, à época, focaram em reduzir o número de representantes da sociedade civil, recursos financeiros e o número de reuniões dos colegiados.

Em 2023, com uma nova gestão federal, o projeto participativo retornou à agenda governamental da União. Nesse sentido, o governo Lula 3 tem promovido ações, como a promulgação de normativos restabelecendo o diálogo com a sociedade, a exemplo do: a) Decreto nº 11.371, de 1º de janeiro de 2023, que revogou o desmonte da estrutura de participação social ao retomar os colegiados federais extintos; b) Decreto n° 11.406, de 31 de janeiro de 2023, que instituiu o Conselho Nacional de Participação Social da Presidência da República; e o c) Decreto nº 11.407, de 31 de janeiro de 2023, que instituiu o Sistema de Participação Social.

Essa legislação procurou possibilitar uma efetiva participação dos atores sociais nas políticas públicas, com o intuito de retomar a semântica do papel da

sociedade civil como coprodutora dessas políticas, fortalecer o caráter democrático do Estado, fomentar uma cultura política de participação da sociedade e legitimar as políticas públicas.

Assim, este artigo objetiva discutir sobre a retomada do fortalecimento de instituições participativas federais durante o governo Lula 3. Como objetivo específico, tenciona-se refletir sobre a presença de movimentos sociais no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), Conselho Nacional da Juventude (Conjuve) e no Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT). Buscando atender ao objetivo proposto, a escolha desses órgãos colegiados se deu por meio do nível de aproximação que eles possuem com os movimentos sociais agrários, além da necessidade de ampliação de estudos que abordem conselhos voltados às ruralidades, para além do Condraf. O Consea se vincula à produção agrícola (refletindo tensões entre o agronegócio e agroecologia/agricultura familiar), o CNPCT tem incidência sobre povos e comunidades historicamente situadas em contextos rurais (demarcando a resistência étnica diante de conflitos territoriais envolvendo grilagem de terras, garimpo ilegal etc.), e o Conjuve incorpora pautas que, dentre outras questões, vinculam-se à juventude rural e suas demandas.

Portanto, incorpora-se como problema de pesquisa o seguinte questionamento: quais as medidas tomadas durante o governo Lula 3 para o fortalecimento de instituições participativas na administração pública federal, e quais suas implicações políticas? O presente estudo se mostra relevante em virtude das recentes (pós-golpe de Dilma Rousseff) e pouco exploradas transformações sociopolíticas, condizentes a distintos projetos políticos, que modificaram a dinâmica da participação social no governo central. Assim, ao descrever e categorizar documentos oficiais, o estudo enseja reflexões significativas sobre as fragilidades e potencialidades das IPs.

Metodologia

Esta pesquisa exploratória apresenta uma natureza qualitativa por se voltar a sentidos em torno da participação social presentes em documentos públicos relativos ao poder executivo federal. Empreendeu-se uma pesquisa documental em legislações, decretos presidenciais direcionados à pauta da participação social e Planos Plurianuais (PPAs), acessados no Diário Oficial da União e publicados entre 2016 e 2024. Seguindo os pressupostos metodológicos de Cellard (1997), buscou-se inicialmente identificar o contexto, autoria, natureza textual e conceitos-chave presentes nos documentos. Posteriormente, empregou-se analisar os aspectos documentais apreendidos à luz de teorias pertinentes, sobretudo advindas da ciência política.

Analisaram-se dois decretos presidenciais do governo Bolsonaro e 13 do governo Lula 3. Ademais, também se analisaram os PPAs dos governos

Dilma/Temer, Bolsonaro e Lula 3. A escolha pelos decretos presidenciais se justifica pelo fato desses documentos legais representarem interesses políticos bem demarcados da Presidência da República, não possuindo autonomia legislativa, já que têm papel apenas regulamentar (Nader, 2022). Por sua força normativa secundária, os decretos podem ser revogados sem maiores percalços, algo que possibilita refletir mais criticamente sobre o grau de resiliência das instâncias participativas constituídas via tais normas (Bezerra *et al.*, 2024).

Já em relação à seleção dos planos plurianuais como material de análise, a justificativa recai no fato desses instrumentos serem centrais ao delinearem o planejamento governamental de médio prazo no país e a forma como o Estado brasileiro organiza suas ações para enfrentar desafios sociais, econômicos e ambientais. Logo, compreender essa forma de organização do Estado atrelado aos projetos políticos vigentes se torna essencial em uma análise das transformações dos processos participativos no Brasil.

O tratamento dos dados se deu a partir do método de análise do discurso. Logo, com base em Spink e Gimenes (1994), observaram-se os sentidos construídos, e a sua correlação com o contexto sociopolítico, nos decretos presidenciais e planos plurianuais. Isso possibilitou uma análise dos documentos não os enxergando como superfícies neutras nas quais informações são gravadas, mas enquanto meios que são ao mesmo tempo sintomas e produtores de relações de poder inscritas nas arenas democráticas.

Resultados e discussão

Contextualizando a participação social: disputas entre projetos políticos coexistentes

Tratar sobre a participação social no Brasil implica reconhecer a atuação e busca histórica de movimentos sociais para terem as suas demandas reconhecidas pelo Estado. Para tanto, o confronto político (McAdam; Tarrow; Tilly, 2009) e alianças entre grupos sociais e governos foram e persistem sendo estratégias pertinentes. Assim, embora os movimentos sociais estejam incrustados na sociedade civil e devam primar por sua identidade e autonomia, quando são orientados para a mudança - isto é, politicamente orientados, e não autolimitados -, não podem se furtar da atuação político-institucional, através da qual, ao se equilibrar estratégia e identidade, pode-se buscar a concretização de objetivos coletivos (Munck, 1997).

Tão logo, corroborando McAdam, Tarrow e Tilly (2009), não há nenhuma descontinuidade entre movimentos sociais e governos - política institucional, considerando-se que a relação entre tais agentes é fundamental, ora como polos do confronto político, ora como parceiros na coprodução de políticas públicas. Nesse sentido, desnuda-se que a participação social é vista

por muitas óticas, podendo ser contemplada como o fortalecimento da sociedade civil com vistas à busca de transformações sociais, como a possibilidade e qualidade de participação dos indivíduos em processos de tomada de decisão, além de ser concebida enquanto uma medida de cidadania (Gohn, 2019).

Não obstante, apesar da existência de cinco distintos ciclos de participação social[1] no Brasil (Gohn, 2018; 2019), o terceiro - mobilização e institucionalização de ações coletivas - se destaca pelo impulso político-institucional gerado a partir da Constituição Federal de 1988. Mediante esse marco, a produção científica, sobretudo a ciência política nacional, passou a observar que:

> Os vínculos e redes de sociabilidade são importantes para observar o desempenho das pessoas em instituições, organizações, espaços segregados, associações etc., visando analisar como elas se **mobilizam**, que **recursos** utilizam, que **oportunidades políticas e institucionais** aproveitam ou desenvolvem, que **repertórios** constroem a partir de demandas e como confrontam-se com os diferentes agentes da cena pública, especialmente com os poderes públicos (Gohn, 2018, p. 13, *grifos dos autores*).

No escrutínio do papel das instituições na geração e impacto de ações coletivas no Brasil, o destaque de instituições participativas como conselhos, conferências e orçamento participativo exigiu e persiste demandando esforços em torno da compreensão da complexidade, jogos políticos, potencialidades e inconclusões dessas instâncias participativas. Isso não se dissocia do fato de coexistirem distintos e variados projetos políticos que disputam sentidos em torno da participação no país.

Dagnino (2002) reflete sobre a confluência perversa entre dois projetos políticos distintos, o democratizante e o liberal. O primeiro tem as suas raízes nas lutas de movimentos sociais e apresenta ideais de sociedade fundados na justiça social, ao passo que o segundo incorpora a sociedade civil como promotora de bens e serviços, isentando parcialmente o Estado da provisão de tais questões. Contudo, embora diferentes, esses projetos disputam a semântica de repertórios comuns: sociedade civil, democracia e cidadania. Com mudanças político-institucionais como a reforma gerencial no Brasil na década de 1990, Dagnino (2002) menciona que as organizações da sociedade civil (terceiro setor) passaram a ser vistas como parceiras ideais dos governos, ao passo que os movimentos sociais foram incriminados; além do fato de responsabilidades do Estado terem sido paulatinamente transferidas para a sociedade civil.

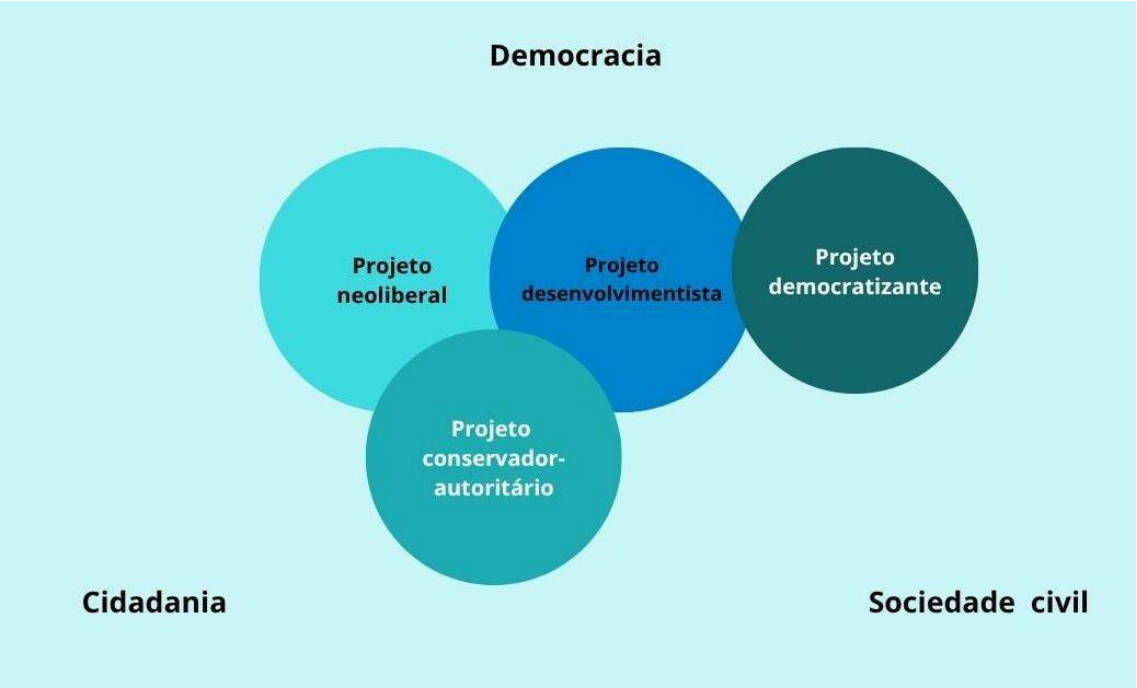
[1] "[...] 1°- na década de 1970; 2°- transição democrática dos anos de 1980; 3°- após Constituição de 1988; e 4°- na primeira década do novo século, e 5°- após junho de 2013" (Gohn, 2018, p. 7).

Além do projeto liberal desafiar o democratizante, tal como defende Dagnino (2002), Abers e Almeida (2019) alegam que o projeto democrático participativo também é contraposto pelos projetos desenvolvimentista e conservador-autoritário. Consoante Abers e Almeida (2019), o projeto desenvolvimentista se alicerça em uma "[...] síntese do keynesianismo econômico e de teorias estruturalistas de economistas latino-americanos" (p. 379) visando "[...] usar o Estado para retirar o país da posição de dependência no sistema capitalista" (p. 379). Não obstante, o neodesenvolvimentismo se configura como mais liberal, mais participativo e inclusivo do que o desenvolvimentista, estreitando a relação entre Estado e atores sociais (Abers; Almeida, 2019). Isso dialoga com o pensamento de Evans (1993) sobre a autonomia inserida do Estado, pois embora preserve a sua independência em relação a pressões de natureza particular, prima-se pelo estabelecimento de vínculos que ligam o Estado à sociedade para a geração de negociações de metas e políticas.

No Brasil, o discurso em prol do desenvolvimento nacional e as suas consequências socioeconômicas estão diretamente atrelados ao agronegócio. Estímulos econômicos internacionais protagonizados pelo Norte global - sobretudo os EUA e a União Europeia - e pela China, fazem com que muitas áreas ocupadas por povos e comunidades tradicionais, além de áreas protegidas por sua importância ambiental, sejam vistas como vazios demográficos e, assim, passíveis de serem empregadas para a produção de *commodities* (Porto-Gonçalves; Quental, 2012; Da Silva *et al.*, 2024). Notoriamente isso não acontece sem que movimentos socioterritoriais se organizem politicamente de forma contrária a tais empreendimentos nefastos aos direitos humanos e ambientais, pois tendem a adotar distintos repertórios de ação com vistas à defesa dos seus direitos (Cf. Moura; Souza; Lima, 2025).

Por sua vez, o projeto conservador-autoritário se funda em ideias de valorização da ordem e tradição (Abers; Almeida, 2019), sendo um reflexo de fenômenos políticos mais amplos e disseminados em distintos contextos do globo, relacionados ao recrudescimento do neoconservadorismo (Fassin, 2021). No Brasil, a eleição de Bolsonaro é vista como o ápice da ascensão da extrema direita, vinculando-se a discursos contrários a direitos de minorias sociais e em favor de pautas econômicas ultraliberais, assim como aponta Miguel (2021) ao afirmar que "[...] as eleições de 2018 colocaram no poder um exemplar particularmente radical do fenômeno [inflexão da extrema direita no Brasil]" (p. 3). A figura 1 ilustra as interseções e distanciamentos entre os projetos políticos pertinentes à participação social:

Figura 1 – Projetos políticos em torno da participação social



Fonte: Elaborada pelos autores com base em Dagnino (2002) e Abers e Almeida (2019), 2026.

Como se observa, esses projetos participativos disputam sentidos em torno da cidadania, sociedade e democracia. Assim, embora estejam inscritos em um mesmo campo político - participação social -, apresentam diferenciações entre si. Contudo, isso não significa que alguns deles não compartilhem determinados aspectos. Os projetos neoliberal, desenvolvimentista e conservador-autoritário se mostram simpáticos à sobreposição de interesses econômicos - de mercado - em detrimento da autodeterminação e bem-viver dos povos. Por isso, visualmente se encontram conectados no diagrama. Isso não se mostra no seio do projeto democratizante, o qual tem o seu núcleo identitariamente comprometido com a justiça social. Entretanto, na realidade brasileira, iniciativas participativas democratizantes ocorreram em concomitância com ações desenvolvimentistas, especialmente durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Isso se discutirá no decorrer deste trabalho. Diante disso, a seguir serão apresentados os conteúdos dos documentos legais investigados, bem como a sua relação com os projetos políticos ora evidenciados.

O que dizem os documentos Decretos presidenciais

Durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), publicou-se o Decreto n° 9.759, de 11 de abril de 2019, extinguindo alguns, estabelecendo novas regras

e limitando órgãos colegiados[2] federais. Os órgãos colegiados atingidos pelo decreto em voga foram aqueles instituídos por decretos anteriores, atos normativos inferiores a decretos e atos de outros colegiados. No Art. 3°, ao tratar sobre normas para criação de órgãos colegiados interministeriais, aponta-se a sua instituição mediante decreto, mas também alocando a possibilidade de criação por meio de portarias em algumas circunstâncias. O Art. 6° expressa que a recriação de colegiados deveria atender a algumas condições, dentre as quais encontra-se o envio de um resumo das reuniões e suas medidas decorrentes no período de 2018 e 2019 (Brasil, 2019a), fato que evidencia o controle político sobre os colegiados durante a gestão de Bolsonaro. Em continuidade a suas medidas, o Decreto n° 9.812, de 30 de maio de 2019 revogou expressamente os parágrafos únicos dos artigos 1º e 6º (Brasil, 2019b).

No início do governo Lula três, a publicação do Decreto n° 11.371, de 1° de janeiro de 2023, revogou totalmente (ab-rogação) os Decretos n° 9.759, de 11 de abril de 2019 e o n° 9.812, de 30 de maio de 2019 (Brasil, 2023a), sinalizando medidas posteriores de mudança de projeto político pertinente à participação social. Nesse sentido, os Decretos n° 11.406 e 11.407, ambos de 31 de janeiro de 2023, buscaram reorganizar a estrutura institucional que gesta a participação social no Brasil. Para tanto, o Decreto n° 11.406/2023 instituiu o Conselho de Participação Social da Presidência da República como uma forma de assegurar e promover a articulação entre os atores governamentais da União e as organizações da sociedade civil e dos representantes dos movimentos sindicais e populares (Brasil, 2023b).

O Decreto n° 11.407/2023, por sua vez, instituiu o Sistema de Participação Social na administração federal direta voltado à estruturação, coordenação e articulação da relação entre governo central e sociedade civil na construção de políticas públicas, sendo composto por um órgão central - Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República - e órgãos setoriais (Brasil, 2023c). Essas medidas indicaram uma estratégia do Governo Federal em recuperar a coordenação política e transversal da temática ao reorganizar a estrutura das instituições ligadas à pauta da participação social. Os decretos promulgados, em seguida, percorreram essa linha institucional ao determinar a ampliação de atores governamentais e da sociedade civil nos órgãos consultivos e deliberativos, por exemplo. É válido relembrar a tentativa não consolidada do governo Dilma em criar um Sistema Nacional de Participação Social, após as jornadas de junho de 2013 e durante as articulações que culminaram no seu *impeachment* (Bezerra *et al.*, 2024).

Em 6 de abril de 2023, o Governo Federal, sob a gestão Lula 3, promulgou mais seis decretos para dispor acerca dos conselhos de diferentes áreas. Buscando recriar órgãos colegiados extintos no governo Bolsonaro, o governo, por meio do Decreto n° 11.471, de 6 de abril de 2023, instituiu o Conselho

[2] Conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas (Brasil, 2019a).

Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras, em resposta à extinção anterior do Conselho Nacional de Combate à Discriminação. O novo conselho foi inserido no cerne do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, sendo um órgão consultivo e deliberativo, de constituição paritária entre representantes governamentais e da sociedade civil, direcionado à formulação e estabelecimento de ações, diretrizes e medidas para a parcela populacional evidenciada. As reuniões ordinárias (trimestrais) e extraordinárias são convocadas pela presidência ou pela maioria absoluta dos membros (Brasil, 2023e).

Nesse mesmo movimento, foi promulgado o Decreto n° 11.473, de 6 de abril de 2023, que alterou o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, sob a Gestão Temer, e a redação dada pelo Decreto nº 10.003, de 04 de setembro de 2019, sob a Gestão Bolsonaro. O Decreto n° 11.473/2023 reorganizou a estrutura organizacional do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) ao estabelecer novamente a inserção de antigos representantes governamentais (13) e atores da sociedade civil (15). A legislação também tornou possível a realização de reuniões por videoconferência para os grupos temáticos de trabalho e comissões permanentes. Além disso, incluiu que as Assembleias Ordinárias, do conselho, só poderão ser realizadas de modo presencial (Brasil, 2023f).

No que diz respeito ao Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT), o Decreto n° 11.474, de 06 de abril de 2023, dispõe sobre o órgão como uma instituição de assessoramento superior da Presidência da República na área da Ciência, Tecnologia e Inovação. Sua composição, conforme apontado pelo Decreto n° 11.474/2023, envolve tanto atores governamentais como atores não governamentais com representação dos produtores e dos usuários de ciência e tecnologia, Instituições Federais de Ensino Superior, Associações Nacionais (Pós-Graduandos, Instituições Comunitárias de Educação Superior, Reitores das Universidades Estaduais e Municipais), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (Brasil, 2023g). No entanto, a convocação do CCT só pode ocorrer mediante iniciativa da sua Presidência ou Vice-Presidência.

O Decreto n° 11.480, de 06 de abril de 2023, por sua vez, foi um dos mais emblemáticos no processo de retomada da participação social dos órgãos colegiados deliberativos, pois o dispositivo rege o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD). O CONAD, durante a Gestão Bolsonaro (2019-2022), passou por mudanças das quais podem se destacar duas principais: exclusão dos representantes da sociedade civil e proibição de tornar público os debates do órgão, conforme o Decreto nº 9.926, de 19 de julho de 2019 publicado à época (Brasil, 2019b). Com o Decreto n° 11.480/2023, os atores não governamentais voltaram a ter assento no conselho, bem como as discussões realizadas no âmbito do órgão voltaram a ser publicizadas. Atualmente, o CONAD é composto por 13 atores governamentais e 16 não governamentais

(entre representantes da sociedade civil, representantes de conselhos profissionais e entidades (Assistência Social, Medicina, Ordem dos Advogados do Brasil, Psicologia e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência)) e um representante de conselho estadual ou distrital sobre drogas (Brasil, 2023h).

No tocante ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), o Decreto n° 11.482, de 06 de abril de 2023, dispõe que o órgão colegiado tem 50 membros, sendo 25 governamentais e 25 não governamentais. A convocação das reuniões, tanto ordinárias (semestralmente) quanto extraordinárias, se dá exclusivamente por meio de convocação do presidente do CNDI. A característica peculiar, desse colegiado, recai sobre o formato das reuniões do Comitê Executivo e dos grupos de trabalho poderem ocorrer presencialmente ou por videoconferências a depender dos membros que se encontrarem em outros entes federativos (Brasil, 2023j).

O Decreto n° 11.483, de 06 de abril de 2023, versa a respeito do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDPI) como órgão colegiado de caráter deliberativo. O CNDPI possui 36 conselheiros, sendo 18 governamentais e 18 não governamentais, e tal como o CNPCT, tem suas reuniões ordinárias (bimestrais) e extraordinárias podendo ser convocadas pelo presidente ou mediante requerimento de um terço dos membros do CNDPI (Brasil, 2023k).

Movimentos sociais no Consea, CNPCT e Conjuve

O Decreto n° 11.421, de 28 de fevereiro de 2023, alterou as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), que se encontrava originalmente vinculado ao Decreto n° 6.272, de 23 de novembro de 2007. O texto do Decreto n° 11.421/2023 determinou, primeiramente, que a elaboração e aprovação do regimento interno do Consea só poderia ser alterado mediante o quórum de maioria simples; em segundo lugar, promoveu alteração quanto ao número de representantes ao aumentar o quantitativo de 57 para 60 e, por último, determinou o funcionamento do conselho ao dispor reuniões ordinárias, a cada dois meses, e as reuniões de cunho extraordinário por meio da convocação do presidente do Consea (Brasil, 2023d).

A presença de organizações da sociedade civil na constituição atual do Consea é prevista pelo Decreto de 21 de maio de 2025, o qual nomeia representações (titulares e suplentes) das seguintes entidades: Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável; Agentes de Pastoral Negros do Brasil - APNs; Articulação Brasileira de Gays - ARTGAY; Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo - APOINME; Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB; Articulação Nacional das Mulheres Indígenas Guerreiras da Ancestralidade - ANMIGA; Articulação Nacional de Agroecologia - ANA; Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento - ABRACEN; Associação Brasileira de Agroecologia - ABA;

Associação Brasileira de Nutrição - ASBRAN; Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO; Associação Cidade para Todos; Associação do Controle do Tabagismo e Promoção da Saúde - ACT PROMOÇÃO DA SAÚDE; Associação Nacional de Mulheres Camponesas - ANMC; Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido - AP1MC/ASA; Associação Slow Food do Brasil - ASFB; Central Única dos Trabalhadores - CUT; Cáritas Brasileira; Centro Palmares de Estudos e Assessoria por Direitos - CENTRO PALMARES; Coletivo Nacional de Agricultura Urbana - CNAU; Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares - CONTAG; Conselho Nacional das Populações Extrativistas - CNS; Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas - CONA; Fórum Brasileiro de Economia Solidária - FBES; Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - FBSSAN; Fórum Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Tradicionais de Matriz Africana - FONSANPOTMA; Instituto de Defesa de Consumidores - IDEC; Instituto Socioambiental - ISA; Marcha Mundial Das Mulheres - MMM; Memorial Chico Mendes - MCM; Movimento Camponês Popular - MCP; Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos - MTD; Movimento dos Pequenos Agricultores - MPA; Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu - MIQCB; Movimento Nacional de Direitos Humanos - MNDH; Movimento Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis - MNCR; Movimento Nacional da População de Rua - MNPR; Movimento Negro Unificado - MNU; Organização Coletivo Ambientalista Indígena De Ação Para Natureza, Agroecologia e Sustentabilidade - CAIANAS; Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas - FIAN BRASIL; Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - REDE PENSSAN; Rede de Mulheres Negras para Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - REDESSAN; Rede Evangélica Nacional de Ação Social - RENAS; Rede Internacional em Defesa do Direito de Amamentar - IBFAN BRASIL; Rede Nacional de Religiões Afro-Brasileiras e Saúde - RENAFRO; Sociedade Vegetariana Brasileira - SVB; União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária - UNICAFES; e Visão Mundial - VM (Brasil, 2025).

Nota-se uma diversidade de naturezas organizacionais por parte das entidades da sociedade civil representadas no Consea. A presença marcante de associações é uma característica marcante que não se dissocia da configuração do associativismo no Brasil, nitidamente caracterizado por associações atuantes na defesa de políticas redistributivas e pelo atendimento de demandas materiais (Lüchmann; Schaefer; Nicoletti, 2017). Além disso, é válido salientar que o Consea é constituído por oito movimentos sociais rurais e urbanos. Isso se mostra importante porque conforme Dagnino (2002), o projeto neoliberal, incorporado a partir da reforma gerencial na década de 1990, elegeu as Organizações da Sociedade Civil - OSCs - como parceiras ideais dos governos, marginalizando os movimentos sociais, especialmente os mais contenciosos.

Enfim, é interessante notar a participação de redes atuantes em variados campos, mas com destaque para o da segurança alimentar, esses arranjos entre organizações sociais e/ou outras formas de ação coletiva marcam o quarto ciclo de ações coletivas no Brasil, quando movimentos se articulam em formato de rede e em âmbito internacional (Gohn, 2018).

O Decreto n° 11.833, de 15 de dezembro de 2023, trata do Conselho Nacional da Juventude - Conjuve, sendo concebido como um órgão consultivo vinculado à Secretaria-Geral da Presidência da República e voltado à formulação e proposição de diretrizes para a criação de políticas públicas de juventude. O Conselho prevê 20 assentos para representantes de órgãos da administração pública federal - indicados - e 40 para organizações da sociedade civil - eleitos -, tendo em sua estrutura: 1) plenário; 2) mesa diretora; 3) mesa diretora ampliada; 4) grupos de trabalho; e 5) comissões. Esse conselho tem suas reuniões ordinárias (trimestralmente) e extraordinárias convocadas pela presidência do colegiado ou por requerimento de no mínimo 31 de seus integrantes (Brasil, 2023l).

A portaria n° 13, de 18 de abril de 2023, nomeia as representações (titulares e suplentes) do Conjuve, realizando a previsão de representações por macrorregiões, eixos de atuação e por envolvimento notório com políticas para juventude. Nesse sentido, as seguintes organizações da sociedade civil têm assento no conselho ora referido: Instituto Verter; Associação de Moradores da Mata da Praia - AMMP; Associação Social, Cultural e Desportiva Triunfo; Clube Ômega de Maravilha; Fundação Republicana Brasileira; Associação de Santo Antônio do Descoberto; Liga Universitária do Tocantins; Associação de Moradores do Bairro João Eduardo I; Central da Juventude de Pio XII; Associação Municipal dos Estudantes de São José do Ribamar; AIESEC no Brasil; Chamber International Brasil - JCI Brasil; União Nacional dos Estudantes - UNE; Movimento Mapa Educação; Confederação Brasileira de Empresas Juniores - Brasil Júnior; Confederação Brasileira de Jovens Empresários - CONAJE; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB; Associação de Jovens Engajamundo; Associação de Apoio Renovatio; Associação Nacional dos Médicos Residentes - ANMR; Fundação Roberto Marinho - Canal Futura; Enactus Brasil; Aliança pela Liberdade; Escola de Gente; União dos Escoteiros do Brasil; Visão Mundial; TETO Brasil; Engenheiros Sem Fronteiras Brasil; Fundação Verde Herbert Daniel; Instituto Faço pelos Animais; Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas - CNDL; Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável - CIEDS (Brasil, 2023j).

Além da presença considerável de associações (seis, no total), é visível a participação de organizações ligadas à educação, direta ou indiretamente: Liga Universitária do Tocantins; Associação Municipal dos Estudantes de São José do Ribamar; União Nacional dos Estudantes - UNE; Movimento Mapa Educação; Confederação Brasileira de Empresas Juniores - Brasil Júnior; Associação Nacional dos Médicos Residentes - ANMR; e Escola de Gente. Gohn (2017)

reflete que o engajamento de jovens, ao longo do histórico do ativismo e militância no país, atrela-se fortemente a movimentos sociais e coletivos nas áreas da educação e cultura, abarcando a educação formal e não formal. Da participação em movimentos estudantis da educação básica, superior e pós-graduação, estudantes, em sua maioria jovens, são significativos para inúmeras conquistas políticas no país, seio em que se inclui a contraposição à ditadura militar entre as décadas de 60 e 80. Contudo, notam-se reconfigurações nos ativismos desse grupo, como se percebe no fenômeno de ocupações de escolas públicas no Brasil em 2015, presente de São Paulo ao Ceará, quando discentes ocuparam escolas e, em grande maioria, questionaram hierarquizações e tradições políticas de movimentos sociais e partidos políticos (Sallas; Groppo, 2022).

Quanto ao Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), o Decreto nº 11.481, de 06 de abril de 2023, determina que o órgão colegiado apresenta natureza consultiva. Já em relação aos membros que integram o órgão, a norma dispõe que o conselho é composto por 19 representantes governamentais e 29 representantes não governamentais em que todos têm direito a voz e voto. Com relação às reuniões, o CNPCT quando convocado de modo ordinário, reúne-se uma vez a cada semestre. Todavia, as reuniões de caráter extraordinário permitem, além da presidência e vice-presidência do conselho, serem convocadas por força de requerimentos de um terço dos conselheiros (Brasil, 2023i).

Consoante informações sobre a composição do CNPCT disponibilizadas pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, há 29 categorias de entidades não governamentais, pertinentes à diversidade étnica no país. As organizações com representações (titulares e suplentes) são: Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo - APOINME; Instituto dos Povos Indígenas da Bahia - Ação Bahia; Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas - CONAQ; Federação dos Povos Quilombolas e Populações Tradicionais da Amazônia - Fepquiptram; Associação de Resistência Cultural da Comunidade Quilombola Manzo Ngunzo Kaiango; Associação Nacional Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu – ACBANTU; Associação de Defesa dos Povos e Comunidades Tradicionais Afroindigenas - CAXUTÉ; Fórum Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Tradicionais de Matriz Africana - FONSANPOTMA; Centro de Estudos e Discussões Romani - ASSOCIAÇÃO CEDRO; Agência Nacional de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais do Povo Cigano; Associação Comunitária dos Povos Ciganos de Condado da Paraíba – ASCOCIC; Associação dos Pescadores Artesanais Independente - ADPAI; Movimento Nacional de Pescadores - MONAPE; Conselho Nacional das Populações Extrativistas - CNS; Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e Povos e Comunidades Tradicionais Extrativistas Costeiros e Marinho – CONFREM; Coordenação Nacional das Comunidades

Tradicionais Caiçaras - CNCTC (RJSP-PR); Articulação Puxirão dos Povos Faxinalenses - APF; Associação dos Ilhéus Atingidos pelo Parque Nacional de Ilha Grande e APA do Rio Paraná - APIG; Rede Cerrado; Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas – CAANM; Associação dos Pequenos Produtores Rurais da Fazenda Charco - ASPROCHARCO; Associação dos Vazanteiros do Município de Itacarambi - AVMI; Associação Central das Comunidades Veredeiras – ACEVER; Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas - CODECEX; Rede de Comunidades Tradicionais Pantaneira; Associação Pomerana de Pancas – APOP; Articulação PomerBR; Movimento das Catadoras de Mangaba - MCM; Associação Retireiros e Retireiras do Araguaia - ARA; Articulação Estadual de Fundo e Fecho de Pasto - AFFP; Associação Comunitária dos Lavradores e Criadores de Lutanda - ACAL; Central Estadual das Associações e Comunidades Tradicionais Agropastoris de Fundo e Fecho de Pasto - CAFFP; Associação dos Moradores da Resex Rio Iriri - AMORERI; Instituto Ecovida; e Associação das Comunidades Caboclas do Bairro Ribeirão. Aponta-se que os grupos benzedeiros, marroquianos, cipozeiros e juventude de povos e comunidades tradicionais ainda não possuem representações no órgão colegiado (Brasil, s/d).

O CNPCT se marca, em comparação aos anteriores, pela presença de articulações interorganizacionais, isto é, por articulações, federações, comissões, conselhos e coordenações. Essa é uma marca política do contexto globalizado que, no setor público, empresarial e na sociedade civil, faz organizações com distintos níveis de influência e de recursos unirem-se em prol de objetivos comuns (Diani, 1992). No que se refere às ações coletivas, as articulações em rede levam os movimentos sociais a somarem esforços com vistas a mudanças políticas desejadas, sejam elas incrementais, estruturais ou simbólicas. Ademais, como nos conselhos anteriormente trabalhados, as associações também se destacam no CNPCT, totalizando 14. Contudo, a presença de representações de movimentos sociais específicos se mostra mais tímida, com apenas dois movimentos.

É mister destacar que a presença marcante de associações nos órgãos colegiados em tela se justifica, além da influência do projeto neoliberal que exaltou organizações da sociedade civil à revelia de movimentos sociais em parcerias com governos, pelo desenho institucional desses conselhos. Ora, associações possuem arranjos organizacionais amiúde marcados pela disposição de recursos - incluindo-se humanos - e pelo atendimento de exigências legais tocantes à ascensão dessas entidades à participação institucionalizada, sobretudo no âmbito federal.

Em suma, as principais questões relativas ao desenho institucional do Consea, Conjuve e CNPCT podem ser visualizadas na síntese exposta no Quadro 1:

Quadro 1 – Desenho institucional dos órgãos colegiados

Característica	Consea	Conjuve	CNPCT
Natureza	Consultivo	Consultivo	Consultivo
Número de membros	60	60	48
Periodicidade de reuniões	Bimestral	Trimestral	Semestral
Convocação extraordinária	Presidência	Presidência ou 31 membros	Presidência, vice ou 1/3 dos membros

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da pesquisa, 2026.

Os conselhos têm diferenças significativas em relação à abertura institucional, autonomia/capacidade de resiliência e dinâmica de funcionamento. Os três conselhos são de natureza consultiva, isto é, não apresentam caráter decisório e, por conseguinte, têm menor incidência nos setores de políticas públicas aos quais se vinculam. Entretanto, isso não significa que tais órgãos não têm capacidade de influenciar a agenda governamental, ainda que haja uma maior dependência das inclinações políticas e aberturas dos governos. No tocante à composição, o Consea, Conjuve e CNPCT têm representações governamentais e de setores da sociedade civil.

Em relação ao funcionamento dos conselhos, há distinções quanto à periodicidade das reuniões ordinárias, podendo haver implicações na capacidade dos órgãos de responder demandas emergenciais. No que se refere às exigências para convocação de reuniões extraordinárias, também se notam variações, sendo o Conjuve e o CNPCT mais flexíveis por possibilitarem a ação dos próprios conselheiros para essa finalidade.

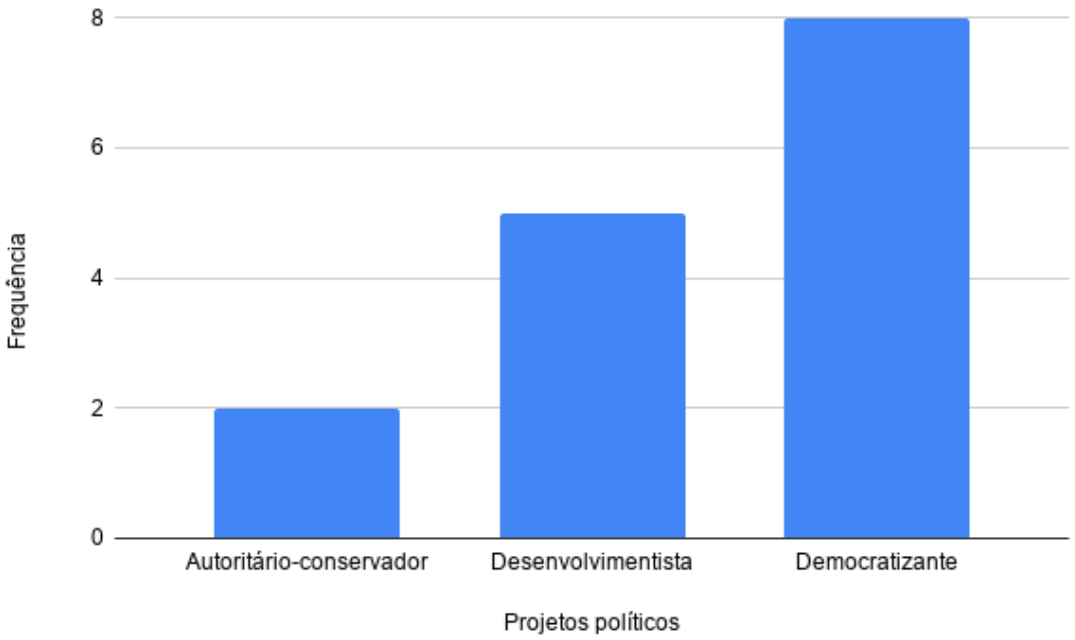
Reflexões teóricas sobre decretos analisados

Como pode ser observado, os decretos federais promulgados na Gestão Lula 3 demonstram uma tentativa de redesenhar a dinâmica que outrora era marcada nos Governos Lula 1 (2003-2006) e 2 (2007-2010): o da valorização do discurso da participação da sociedade. No entanto, como lembram Abers, Serafim e Tatagiba (2014), essa abertura institucional, por si só, não garante que os atores não governamentais terão mais acesso a direitos e que suas pautas serão atendidas a curto e médio prazo. É preciso, como enfatizam Almeida e Cunha (2011), que o governo, além de partilhar o processo decisório por meio dos órgãos colegiados, também institua mecanismos de incentivo para gerar, de fato, a participação dos atores não governamentais nos processos deliberativos.

Nesse sentido, é essencial, por exemplo, a disponibilização de recursos financeiros para realizar atividades inerentes aos colegiados, a ampliação do número de reuniões ordinárias e a possibilidade de outros membros dos colegiados, além do presidente e vice-presidente dos órgãos, convocar reuniões extraordinárias (mediante requerimentos), quando necessárias. Os decretos federais da Gestão Lula 3, todavia, não apresentam necessariamente esses pontos no conteúdo dos seus textos. É preciso, portanto, avançar neste quesito para ampliar o contexto participativo no Estado brasileiro, tendo em vista que os governos de Temer (2016-2018), ainda que de forma mais sutil, e de Bolsonaro (2019-2022), de maneira mais incisiva, promoveram uma inflexão no processo de institucionalização da participação social como dimensão estratégica estatal no Brasil.

Buscando demonstrar a presente análise, é possível observar no Gráfico 1 como os decretos presidenciais estudados se enquadram, majoritariamente (f: 8), no projeto político democratizante, contemplando iniciativas de (re)criação de órgãos colegiados voltados a direitos de grupos sociais marginalizados (idosos (as), população LGBTQIA+, juventude, crianças/adolescentes, povos e comunidades tradicionais), além de temas com teor progressista (segurança alimentar e nutricional e drogas), contudo, também se encontraram decretos que se aproximam do projeto desenvolvimentista (f: 5), agregando normativas que regulam e criam espaços institucionais de participação no governo central, amiúde colocando o Estado como ente de maior poder de *inputs* de políticas públicas e agregando setores condizentes à lógica de desenvolvimento hegemônica (ciência e tecnologia e desenvolvimento industrial). Em suma, os dois decretos condizentes ao projeto autoritário-conservador foram publicados durante o governo Bolsonaro e consistiram na extinção, regulação e limitação de órgãos colegiados na administração pública federal.

Gráfico 1 – Projetos políticos dos decretos (2019-2023)



Fonte: Elaborado pelos autores com dados da pesquisa, 2026.

Como se apreende a partir dos dados ora descritos, a presença maior de decretos com teor democratizante no governo Lula 3 reflete uma tendência já existente nos governos Lula 1 e 2, bem como no primeiro governo Dilma, já que a participação é um "[...] dos elementos definidores da identidade programática do partido. [Partido dos Trabalhadores - PT]" (Bezerra, 2019, p. 18-19), contudo:

> O papel que a sociedade civil deve cumprir na sua relação com o Estado transitou da ideia de delegação total de poder [...] para a ideia de que a sociedade civil deve cumprir o papel de fiscalização e controle, além de poder atuar de forma sugestiva na elaboração de políticas públicas (Bezerra, 2019, p. 19-20).

Logo, conforme destaca Miguel (2017), as IPs - especialmente conferências setoriais, conselhos e OP - ganharam impulso a partir da chegada do PT ao governo federal em 2002, entretanto, a semântica da participação dos mandatos desse partido foi se alterando, sobretudo durante o segundo governo Dilma, pois:

> Se fosse necessária alguma comprovação da fragilidade dos novos espaços abertos no Estado [...], o início do segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff bastaria. Em dois ou três meses, foram anuladas tantas das conquistas dos doze anos anteriores de governos do PT (Miguel, 2017, p. 109).

Entretanto, foi a partir do golpe jurídico-parlamentar que destituiu Dilma Rousseff que os projetos políticos em torno da participação social passaram a apresentar um caráter menos democrático e mais próximos das lógicas liberal, desenvolvimentista e autoritário-conservadora, quando "[...] o novo governo [Temer] implanta, de forma acelerada, uma agenda de profundo retrocesso nos direitos" (Miguel, 2017, p. 109). Apesar do início dessa lógica participativa menos democrática já em governos anteriores ao de Bolsonaro, foi a partir de 2019 que o projeto autoritário-conservador ganhou destaque na agenda da participação do governo central. Logo, as medidas de Bolsonaro não visaram aniquilar a participação institucionalizada, mas selecionar os grupos e setores condizentes à ideologia governamental - os quais acessariam as IPs sem maiores percalços -, bem como o nível de poder e autonomia conferido às instâncias participativas (Bezerra *et al.*, 2024).

Planos Plurianuais - PPAs

A partir de 2011, a metodologia e o processo de elaboração dos Planos Plurianuais passaram a ter, além da articulação e do planejamento integrado de programas governamentais, a inclusão da participação dos atores não governamentais, como um dos principais objetivos dos PPAs, visando a construção coletiva e estruturante do planejamento público (Beserra, 2021). Logo, a prática foi incorporada e fortalecida no âmbito da administração pública federal. Contudo, algumas mudanças, a partir de 2016, foram realizadas em razão dos projetos políticos vigentes.

O PPA referente ao quadriênio de 2016 a 2019, promulgado pela Lei n° 13.249, de 13 de janeiro de 2016, reflete bem esse contexto, já que o plano foi marcado pelo cenário de crise econômica e do impeachment da então Presidente Dilma Rousseff. O instrumento tinha como proposição inicial a promoção do desenvolvimento sustentável para reduzir as desigualdades sociais, ampliar os setores produtivos e aperfeiçoamento dos serviços públicos em que a participação social era colocada como um dos eixos estruturantes (Brasil, 2016). Para tanto, durante o seu processo de elaboração, como destacou Beserra (2021, p. 31), foi priorizado:

> o diálogo interno entre os órgãos do governo e os mecanismos de participação social como forma de qualificar o conteúdo do plano, tanto para sua coordenação e gestão interna como para a etapa de implementação e seu respectivo monitoramento, aprofundando as possibilidades de dotar a informação captada de análises mais próximas da realidade de implementação. Tais informações seriam aportadas por representantes da sociedade civil, de forma pactuada, que assumiram responsabilidades sobre a qualidade do registro de suas contribuições, assegurando a continuidade do debate coletivo – governo e sociedade – para a gestão dos programas.

Como foi formulado no cenário de acentuada crise econômica e de imperativo ajuste fiscal, o PPA de 2016-2019 refletiu a tentativa do Estado brasileiro de promover as ideias do (neo)desenvolvimentismo (Abers; Almeida, 2019) a partir de 54 programas temáticos, a exemplo da ampliação de investimentos em infraestrutura e logística e consolidação de programas sociais como o Bolsa Família.

Todavia, Temer (2016-2018), ao assumir a Presidência da República, após o processo de impeachment, realizou mudanças no plano. Essas transformações demonstraram a nova orientação política e econômica do governo, com ênfase no ajuste fiscal (medidas para conter o crescimento dos gastos públicos como a Proposta de Emenda Constitucional do Teto de Gastos), na redução do tamanho do Estado (redução e reestruturação de ministérios, indo de 32 para 23 órgãos) e na ampliação das parcerias com o setor privado (criação do Programa de Parcerias de Investimentos para atrair investimentos privados em infraestrutura, substituindo parcialmente o modelo de investimento estatal adotado anteriormente), moldando o instrumento conforme uma agenda mais liberal (Abers; Almeida, 2019).

Essa direção mais econômica seguiu no governo de Bolsonaro (2019-2022), uma vez que o PPA referente ao quadriênio de 2020 a 2023 (promulgado pela Lei Federal n° 13.971, de 27 de dezembro de 2019) se orientou, principalmente, pelas pautas econômicas neoliberais. Ao adotar essa forma de projeto político, o governo Bolsonaro adotou uma forma de planejamento com características *top-down*, no qual havia centralização das decisões e pouca participação da sociedade.

O art. 3º, inciso VI, da Lei Federal nº 13.971/2019, estabeleceu como uma das diretrizes do PPA "VI - a intensificação do combate à corrupção, à violência e ao crime organizado". No que se refere a tal diretriz, o anexo I do PPA em voga destaca um programa finalístico pertinente ao tema: Programa Transparência, Integridade e Combate à Corrupção. De responsabilidade da Controladoria-Geral da União, o programa almejou "Fortalecer a Governança, a Gestão, a Transparência, a Participação Social e o Combate à Corrupção" (Brasil, 2019, p. 67). A incorporação da pauta do combate à corrupção do PPA sancionado por Bolsonaro reflete o contexto político que levou à sua ascensão política, considerando-se que o tema marcou protestos no Brasil durante os governos do PT, fato intensificado com a operação Lava Jato e outros eventos que alimentaram o antipetismo (Tatagiba; Galvão, 2019).

Além disso, o Cap. IV do PPA 2020-2023 trata da governança, destacando no art. 11, inciso III, a previsão de "III - mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2020-2023.". Ademais, ao apontar que o Poder Executivo enviaria anualmente relatórios de monitoramento para o Congresso Nacional, o art. 17, em seu § 2º, preconiza que "Poderão ser habilitados para consulta os cidadãos e as entidades sem fins lucrativos credenciados segundo

requisitos estabelecidos pelos órgãos gestores dos sistemas de informações de que trata este artigo". Logo, apesar dessas pontuais citações, a participação social consta de forma frágil e politicamente enviesada no PPA aludido.

Com a retomada de um governo progressista, a partir da gestão Lula 3 (2023 até o presente momento), a metodologia participativa de inserção dos atores sociais para formulação dos PPAs também retornou. Nesta seara se insere o PPA referente ao quadriênio de 2024 a 2027 que foi promulgado pela Lei Federal n° 14.802, de 10 de janeiro de 2024. O instrumento apresenta como atributos de visão de futuro: a democracia, mediante inserção de mecanismos de participação social como forma de governo junto à sociedade; a equidade, a partir da ideia de inclusão e garantia de direitos (políticos, civis e sociais) e justiça social; e, o desenvolvimento que se dá por meio do crescimento econômico permeado pela sustentabilidade ambiental, conforme destaca o plano (Brasil, 2024).

Quanto ao processo de formulação do plano, a gestão Lula 3 buscou envolver a sociedade de três formas para abranger a sociedade. A primeira diz respeito à Plataforma Brasil Participativo que, de modo digital, possibilitou à população acessar o sistema e enviar propostas. As 20 propostas mais votadas de cada tema foram encaminhadas aos órgãos responsáveis por esses campos de atuação e, após a análise, foram inseridas aquelas que se encontravam alinhadas às pastas governamentais e aos atributos de visão do futuro (democracia, equidade e desenvolvimento). A segunda forma adotada, por sua vez, recaiu sobre as Plenárias Regionais de cunho presencial. Esses momentos foram marcados por 27 encontros realizados em cada capital e no Distrito Federal. Ao final foi contabilizada a participação de mais de 34 mil pessoas, como enfatiza o PPA 2024-2027. A terceira forma se voltou para os Fóruns Interconselhos, ou seja, as instituições participativas. Esse momento reuniu representantes dos 36 conselhos nacionais para efetuar o debate entre Estado e sociedade civil (Brasil, 2024).

A atual gestão, buscando fortalecer a ideia de participação dos atores não governamentais, estabeleceu que a continuidade da participação social ocorreria por meio de revisões participativas (consultas públicas à sociedade para possibilitar melhorias no instrumento) e nos momentos de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual 2024-2027. Essas medidas apresentadas no processo de formulação e na etapa posterior à elaboração do PPA 2024-2027, tais como os decretos promulgados pelo governo Lula 3, demonstram que a agenda democrática de participação social voltou ao cenário federal. Todavia, ao se analisar como esses instrumentos se alinham com os projetos políticos é possível identificar que os projetos democratizante e desenvolvimentista (Abers; Almeida, 2019) vão se alternando entre ações da atual gestão.

Em outras palavras, ambos os projetos vão apresentando uma interação entre si, no governo Lula 3, ao passo que também são criadas tensões em

função dessa correlação. Os programas de desenvolvimento econômico do governo Lula 3, por exemplo, incorporam elementos participativos, no entanto, ainda mantêm estruturas centralizadas do poder decisório. Essa interação, por sua vez, demanda análises específicas para cada área de políticas públicas a fim de compreender como se equilibram e conflitam os projetos políticos.

Considerações finais

Este artigo apresenta como objetivo geral discutir a retomada do fortalecimento de instituições participativas federais durante o governo Lula 3. Para tal fim, a contemplação dos contextos e projetos políticos anteriores ao governo em curso se mostra fundamental para a reflexão em torno das clivagens e persistências pertinentes à participação social no país. Dessa forma, incorporou-se uma pesquisa documental em decretos presidenciais e PPAs publicados entre 2016 e 2024, contemplando os governos Dilma II/Temer, Bolsonaro e Lula 3.

A partir de tais documentos, constata-se que os governos ligados ao espectro político-ideológico de direita e extrema direita (Temer e Bolsonaro, respectivamente) foram marcados pelo enfraquecimento das IPs associadas a pautas identitárias, progressistas e de defesa dos direitos humanos e ambientais ao passo que fortaleceram atores governamentais nos espaços deliberativos que buscassem ampliar as pautas econômicas neoliberais, sobretudo as referentes à retração do Estado e das reformas estruturais, e conservadoras no tocante ao campo dos costumes. Assim, ao passo que os documentos publicados durante os governos Temer e Bolsonaro se configuram como reflexos de projetos políticos desenvolvimentistas e autoritário conservador, a maior parte dos documentos condizentes ao projeto democratizante foi publicada no governo Lula 3.

Entretanto, o governo Lula 3 também se mostra simpatizante, em alguns documentos, ao projeto desenvolvimentista, considerando-se o atendimento de demandas provenientes do mercado e a construção de uma semântica participativa distanciada da lógica de compartilhamento de poder com a sociedade civil. Assim, as noções de controle social e cidadania ativa na fiscalização das políticas públicas ganham destaque no governo Lula 3, entretanto, tal fato coexiste com a institucionalização de IPs voltadas a temas progressistas e grupos minoritários, significando uma coexistência entre os projetos democratizante e desenvolvimentista no atual governo do PT.

Os decretos revelam, ainda, determinadas continuidades entre os governos estudados. A maior parte dos órgãos colegiados criados e reconstruídos no governo central foi institucionalizada mediante decretos presidenciais, prejudicando a sua resiliência diante de contextos políticos mais restritivos à participação social, tendo em vista a pouca força normativa dessa

tipologia legal. Além disso, a aproximação da lógica (neo)desenvolvimentista com a participação social é pulverizada nos distintos governos, demandando análises mais apuradas em torno das particularidades das orientações políticas da participação institucionalizada nos diferentes mandatos da Presidência da República.

No Consea, Conjuve e CNPCT se observa uma diversidade organizacional entre os atores coletivos representados, com destaque para associações e redes de movimentos sociais. No Consea, destacam-se organizações ligadas à segurança alimentar, à agroecologia e aos direitos humanos. No Conjuve, entidades relacionadas à educação e à participação juvenil. Já no CNPCT, evidencia-se a pluralidade étnica e territorial, além da presença de articulações interorganizacionais em rede. Isso destaca tanto a centralidade do associativismo na sociedade civil brasileira quanto a articulação em rede entre organizações e movimentos sociais, estratégia que amplia a sua incidência política.

O estudo, que se encontra em fase inicial, apresenta como vulnerabilidade a amplitude dos setores de políticas públicas tratados nos documentos, fazendo com que a discussão e análise não se debrucem sobre problemas setoriais em profundidade. Assim, para que existam dados mais robustos e reflexões teórico-políticas mais profundas, almeja-se prosseguir com esta investigação, direcionando-se à análise das IPs pertinentes à política urbana e regional.

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca; ALMEIDA, Debora Rezende de. Participação no século XXI: o embate entre projetos políticos nas instituições participativas federais. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e PT. São Paulo: UNESP, 2019. pp. 373-399.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla Giani; COELHO, Rony. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 35, p. 1-36, 2021.

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

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise de 2013-2018. **Revista Brasileira de Psicanálise**, São Paulo, v. 52, n. 4, p. 97-116, 2018.

BESERRA, Débora Nogueira. O processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019: desafios ao planejamento de políticas públicas pela ótica participativa. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, v. 28, p. 29-35, 2021.

BEZERRA, Carla de Paiva. Os sentidos da participação para o Partido dos Trabalhadores (1980-2016). **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 34, p. 1-27, set. 2019.

BEZERRA, Carla de Paiva; ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de; GURZA LAVALLE, Adrian; DOWBOR, Monika Weronika. Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro. Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 1-49, fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 11.371, de 01 de janeiro de 2023**. Revoga o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília/DF, 01 de janeiro de 2023a.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 11.406, de 31 de janeiro de 2023**. Institui o Conselho de Participação Social da Presidência da República. Brasília/DF, 31 de janeiro de 2023b.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 11.407, de 31 de janeiro de 2023**. Institui o Sistema de Participação Social. Brasília/DF, 31 de janeiro de 2023c.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 11.421, de 28 de fevereiro de 2023**. Altera o Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007, que dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. Brasília/DF, 28 de fevereiro de 2023d.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 11.471, de 06 de abril de 2023**. Institui o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras. Brasília/DF, 06 de abril de 2023e.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 11.473, de 06 de abril de 2023**. Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 6 de abril de 2023f.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 11.474, de 06 de abril de 2023**. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia. Brasília/DF, 06 de abril de 2023g.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 11.480, de 06 de abril de 2023**. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. Brasília/DF, 06 de abril de 2023h.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília/DF, 11 de abril de 2019a.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 9.812, de 30 de maio de 2019**. Altera o Decreto n° 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília/DF, 30 de maio de 2019b.
BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 11.483, de 06 de abril de 2023**. Dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa - CNDPI. Brasília/DF, 06 de abril de 2023k.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 11.833, de 15 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre o Conselho Nacional da Juventude. Brasília/DF, 15 de dezembro de 2023l.

BRASIL. **Decreto de 21 de maio de 2025**. Designa os membros para compor o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. *Diário Oficial da União: seção 2*, Brasília, DF, 22 maio 2025. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-de-21-de-maio-de-2025-631070546. Acesso em: 9 mar. 2026.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Portaria n° 13, de 18 de abril de 2023**. Designa os membros do Conselho Nacional da Juventude – CONJUVE. *Diário Oficial da União: seção 2*, Brasília, DF, 19 abr. 2023. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-13-de-18-de-abril-de-2023-477950180. Acesso em: 9 mar. 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT):** composição. Brasília, DF: MMA, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/snpct/dpct/conselho-nacional-de-povos-e-comunidades-tradicionais-cnpct/composicao. Acesso em: 9 mar. 2026.

CELLARD, André. A análise documental. *In*: POUPART, Jean et al. (orgs.). **A Pesquisa Qualitativa:** enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Editora Vozes, 1997. cap. 7, p. 298-316.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DIANI, Mario. The concept of social movement. **The Sociological Review**, v. 40, n. 1, p. 1–25, 1992.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993.

FASSIN, Éric. Campanhas antigênero, populismo e neoliberalismo na Europa e na América Latina. **Cadernos de Gênero e Diversidade**, Salvador, BA, v. 7, n. 1, p. 22-32, nov. 2021.

FEDOZZI, Luciano. Democratizar a democracia para reconstruir e transformar a nação. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, p. 1-16, 19 out. 2022.

FUNG, Archon. Reinventing democracy in Latin America. **Perspectives on Politics**, v. 9, n. 4, p. 857-871, 2011.

GOHN, Maria da Glória. Gestão pública e os conselhos: revisitando a participação na esfera institucional. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 10, n. 3, p. 1-15, dez. 2016.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e educação**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

GOHN, Maria da Glória. **Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo**. Petrópolis: Vozes, 2014b, 159 p.
GOHN, Maria da Glória. Marcos Referenciais Teóricos que têm dado suporte às análises dos movimentos sociais e ações coletivas no Brasil–1970-2018. **Revista brasileira de sociologia**, Porto Alegre, v. 6, n. 14, p. 5-33, set./dez. 2018.

GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63-81, jan./abr. 2019.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 167-197, dez. 2014.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; SCHAEFER, Márcia Inês; NICOLETTI, André Selayaran. Associativismo e repertórios de ação político-institucional. **Opinião Pública**, v. 23, n. 2, p. 361-396, 2017.

MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. **Novos estudos CEBRAP**, n. 97, p. 115–127, 2013.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. **Lua Nova: revista de cultura e política**, São Paulo, n. 76, p. 11-48, out. 2009.

MIGUEL, Luis Felipe. O mito da "ideologia de gênero" no discurso da extrema direita brasileira. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 62, p. 1-14, ago. 2021.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 100, p. 83-118, abr. 2017.

MOURA, Joana Tereza Vaz de; SOUZA, Wilians Ventura Ferreira; LIMA, Wuelliton Felipe Peres. Territórios de Resistência: ações dos movimentos socioterritoriais agrários e urbanos contra processos de desterritorialização na pandemia. **Revista NERA**, Presidente Prudente. 28, n. 01, p. e10721, 2025.

MUNCK, Gerardo L. Formação de atores, coordenação social e estratégia política: problemas conceituais do estudo dos movimentos sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, p. 105-125, out. 1997.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

NOGUEIRA, Marco Aurelio. **Em defesa da política**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2019.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; DE ARAÚJO QUENTAL, Pedro. Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. **Polis. Revista Latinoamericana**, Los Lagos, n. 31, p. 1-33, 2012.

SALLAS, Ana Luísa; GROPPO, Luís Antonio**.** *Ocupações secundaristas no Brasil em 2015 e 2016: sujeitos e trajetórias*. **Revista Brasileira de Educação**, 2022.

SPINK, Mary Jane Paris; GIMENES, Maria da Gloria G. Práticas discursivas e produção de sentido: apontamentos metodológicos para a análise de discursos sobre a saúde e a doença. **Saúde e sociedade**, São Paulo, v. 3, p. 149-171, 1994.

SILVA; Osmar Fernando Alves da et al. Geopolítica sino-brasileira: acordos bilaterais, trocas comerciais assimétricas e reprimarização no Brasil pós-crise (2008-2024). **Revista Ciência e Sustentabilidade**, Juazeiro do Norte, v 8, n. 1, p. 113-132, set. 2024.

TATAGIBA, Luciana; GALVÃO, Andreia. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 63-96, mai. 2019.

FINANCIAMENTO

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Brunno Costa do Nascimento Silva
Doutorando em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN). Mestre em Ciências Sociais (UFRN). Gestor de Políticas Públicas. Pesquisador do INCT LABPLAN e do INCT Observatório das Metrópoles.
E-mail: brunno.cns@gmail.com
Lattes: http://lattes.cnpq.br/8358293205075908
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9165-6678

Geovane Gesteira Sales Torres
Doutorando em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Mestre em Ciência Política (UFPI). Bacharel em Administração Pública (UFCA). Coordenador da linha Políticas Públicas, Direitos Humanos e Diferenças no Laboratório de Estudos em Políticas Públicas, Territorialidade e Diferenças (Uné-UFCA). Pesquisador do Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (UFCA) e no grupo de pesquisa Estado e Políticas Públicas (UFRN).
E-mail: geovanegesteira.profissional@gmail.com
Lattes: http://lattes.cnpq.br/0369819257315764
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0255-1570

Lindijane de Souza Bento Almeida
Professora Titular do Instituto de Políticas Públicas da UFRN. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais/UFRN. Coordenadora do LABPLAN/UFRN. Líder do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas. Pesquisadora do INCT-Observatório das Metrópoles Núcleo Natal. Pesquisadora e Membro do Comitê Gestor do INCT-LABPLAN. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.
E-mail: lindijane.almeida@ufrn.br
Lattes: http://lattes.cnpq.br/6024881677470158
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8520-3530