

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO**

**THAÍS CHAVES E SILVA**

**A Voz do Cidadão no Planejamento Público: Análise do PPA Participativo de 2024-2027**

**BRASÍLIA**

**2024**

**THAÍS CHAVES E SILVA**

**A Voz do Cidadão no Planejamento Público: Análise do PPA Participativo de 2023**

Projeto de Pesquisa apresentado à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para conclusão da disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso I

Área de concentração: Administração Pública

Orientador: Prof. Me. Leopoldo Mateus da Silva Ribeiro

Data de aprovação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Banca examinadora:

---

Prof. Me. Leopoldo Mateus da Silva Ribeiro  
FGV-EPPG

---

Prof. Dr. Hadassah Laís de Souza Santana  
FGV-EPPG

**BRASÍLIA**

**2024**

## AGRADECIMENTOS

A Deus, todo-poderoso, que me iluminou ao longo desses anos de faculdade, concedendo-me sabedoria e coragem para enfrentar os desafios. Seu amor infinito foi minha fonte de motivação.

A Ele, toda a minha gratidão por estar comigo em cada passo desse caminho.

Aos meus pais, Janete e Francisco, que desde o início da minha formação entenderam a importância da educação e dedicaram esforços e sacrifícios para me proporcionar as oportunidades que eles não tiveram. Minha conquista é fruto do trabalho árduo e da dedicação de vocês, que foram meu alicerce, apoiando-me e acreditando em mim com tanto amor.

A toda a minha família, que, mesmo de longe, me apoiou e demonstrou o quanto acreditava em mim. Em especial, aos meus avós Barnabé e Hilda, que foram exemplos de força e fé, e à minha tia Naná, a pessoa mais guerreira que conheci, de quem aprendi sobre resiliência e coragem.

Aos meus grandes amigos e parceiros de faculdade, Beatriz, Daniel, Joicy, Laisa, Melissa, Tiago, Yasmin e Yara. Ter o apoio, a inteligência e o bom humor de vocês ao longo desses quatro anos foi fundamental para mim e tornou a jornada mais leve e divertida.

Aos meus amigos queridos, Julia, Nathalia, Ana Carolina, Driely, Brenda, Igor, Duda, Izabel, Luana, Ana Bárbara, Fabrício, Gabriel, André, e Mari, que mesmo à distância sempre se esforçaram para estarem por perto e fizeram com que a distância nunca fosse uma barreira para nossa amizade. A presença e o carinho de vocês foram essenciais em minha vida.

Às minhas grandes amigas e presentes que Brasília me deu, Gabriella e Luiza, pela parceria incondicional, pelas conversas e pelo apoio constante. Vocês foram fundamentais nesta fase, me ajudando a enfrentar cada desafio e tornando essa cidade muito mais acolhedora.

Às minhas queridas companheiras de casa, Bia e Sara, que foram minha família em Brasília. Vocês tornaram o processo de mudança mais tranquilo e foram um alívio constante para o meu coração, sempre disponíveis e cuidadosas, fazendo com que eu me sentisse em casa.

Aos meus amigos da Paróquia do Verbo Divino, verdadeiros presentes de Deus, pela amizade, apoio espiritual e incentivo ao longo desta jornada. A companhia de vocês foi um alicerce, trazendo paz e alegria para os meus dias e sempre renovando minha fé.

Aos professores e funcionários da FGV EPPG, que me ensinaram a ver a Administração Pública por novas perspectivas. Em especial, ao meu orientador Leopoldo Ribeiro, por sua orientação dedicada e por acreditar em mim ao longo da construção deste trabalho.

Ao Cruzeiro Esporte Clube, que desde o berço fez parte da minha história. Por mais que tenha me feito passar raiva inúmeras vezes, cada lágrima e cada sorriso valeram a pena. Obrigado por fazer o meu coração bater mais forte e por ser essa fonte inesgotável de alegria e orgulho.

**"Tudo bem, seja o que for**

**Seja por amor às causas perdidas."**

— Engenheiros do Hawaii, Dom Quixote (2003)

## RESUMO

Este estudo explora o Plano Plurianual (PPA) Participativo de 2023, inovadora experiência brasileira de planejamento público que incorporou a participação cidadã em um nível federal. Fundamentado em uma análise documental de dados governamentais e uma avaliação segundo o Barômetro da Democracia de Bühlmann *et al.* (2008), o trabalho busca medir a qualidade democrática do PPA Participativo, abordando aspectos como liberdade política, igualdade, transparência e controle social. A pesquisa evidencia avanços significativos, como a promoção de novas formas de engajamento direto dos cidadãos, ao mesmo tempo em que destaca as limitações relacionadas à inclusão, especialmente de grupos com menor acesso a tecnologias digitais. Os resultados indicam que, embora o PPA Participativo represente um marco na democratização das políticas públicas brasileiras, ainda enfrenta desafios na inclusão plena e equitativa de todas as faixas etárias e classes sociais, que impactam a representatividade e eficácia do planejamento. Com base nos achados, o estudo aponta recomendações para fortalecer futuras edições do PPA e sugere direções para pesquisas futuras sobre democracia participativa no Brasil.

**Palavras-chave:** Plano Plurianual (PPA); Participação cidadã; Democracia Participativa.

## ABSTRACT

This study explores the 2023 Participatory Multi-Year Plan (PPA), an innovative Brazilian public planning experience that incorporated citizen participation at the federal level. Based on a documentary analysis of government data and an evaluation according to the Democracy Barometer by Bühlmann *et al.* (2008), the work seeks to measure the democratic quality of the Participatory PPA, addressing aspects such as political freedom, equality, transparency and social control. The research shows significant advances, such as the promotion of new forms of direct citizen engagement, while highlighting the limitations related to inclusion, especially of groups with less access to digital technologies. The results indicate that, although the Participatory PPA represents a milestone in the democratization of Brazilian public policies, it still faces challenges in the full and equitable inclusion of all age groups and social classes, which impact the representativeness and effectiveness of planning. Based on the findings, the study points to recommendations for strengthening future editions of the PPA and suggests directions for future research on participatory democracy in Brazil.

**Keywords:** Multi-Year Plan (PPA); Citizen Participation; Participatory Democracy.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PPA – Plano Plurianual .....	10
OP – Orçamento Participativo .....	13
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico .....	16
PT – Partido dos Trabalhadores.....	17
MDB – Movimento Democrático Brasileiro .....	18
ONU – Organização das Nações Unidas .....	19
OPD – Orçamento Participativo Digital.....	19
TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação .....	20
NGP – Nova Gestão Pública .....	22
PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo .....	23
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	24
LOA – Lei Orçamentária Anual .....	24
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal .....	27
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual .....	27
PIB – Produto Interno Bruto.....	28
TCU – Tribunal de Contas da União .....	28
SUS – Sistema Único de Saúde.....	35
OBI – Open Budget Index.....	37
ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.....	37
PAC – Programa de Aceleração ao Crescimento .....	37
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística .....	48
PCD – Pessoas com Deficiência.....	52

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO .....	8
2 REFERENCIAL TEÓRICO .....	10
2.1 Democracia Participativa e PPA: Integrando as Práticas Locais na Gestão Pública Federal .....	10
i. Medição de qualidade da democracia.....	13
ii. Barômetro da Democracia.....	14
2.2 Orçamento Participativo .....	16
2.2.1 Experiência de Orçamento Participativo em Porto Alegre: o pioneirismo brasileiro .....	17
2.2.2 Experiências de Orçamento Participativo Digital (OPD).....	18
2.2.3 Modelos de Orçamento Participativo Digital .....	20
2.3 Histórico do Planejamento no Brasil .....	22
2.4 Histórico do Plano Plurianual (PPA) no Brasil: Avanços e Desafios na Gestão Orçamentária. ....	28
2.4.1 Planejamento e Orçamento na Constituição Federal: o papel do PPA.....	30
3 METODOLOGIA .....	32
4 RESULTADOS .....	34
4.1 Estudo de caso PPA Participativo .....	34
4.2 Indicadores e metas do PPA .....	36
4.3 Participação Social na Elaboração do PPA .....	38
4.3.1 Perfil dos Participantes – Por Região do País .....	40
4.3.2 Perfil dos Participantes - por Sexo .....	46
4.3.3 Perfil dos Participantes – por Faixa Etária .....	48
4.3.4 Propostas mais votadas – Por temática.....	50
4.3.5 Propostas mais votadas – Por Estado .....	52
4.3.6 Propostas mais votadas – Por Faixa Etária.....	54
4.4 Dimensões Estratégicas do PPA.....	56
4.5 Incorporação das Propostas no PPA.....	57
4.6 Resultados e Perspectivas Futuras .....	58
4.7 Avaliação do PPA pelo Barometro da Democracia.....	59
5 CONCLUSÃO.....	62
REFERÊNCIAS .....	66



## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O planejamento participativo tem raízes profundas que remontam à Grécia Antiga, o berço da democracia, onde os cidadãos se reuniam nas ágoras para debater e decidir sobre os assuntos da pólis (MOUFFE, 2000). Naquele contexto, o conceito de cidadão era restrito aos homens livres e proprietários de terras, excluindo mulheres, escravos e estrangeiros (ARENDR, 1958). As ágoras funcionavam como espaços públicos de discussão e deliberação, fundamentais para a formação de uma sociedade mais justa e equitativa, onde a voz do povo era ouvida e considerada nas decisões governamentais (OBER, 1989).

Na pós-modernidade, o espírito das ágoras gregas ressurge no conceito moderno de planejamento participativo, uma abordagem que se destaca por promover a governança democrática com a ampliação da participação social nas escolhas de políticas públicas. Contudo, o conceito de cidadão é agora mais amplo e inclusivo, englobando membros da sociedade independentemente de gênero, raça, classe social ou outras distinções. Essa evolução reflete um compromisso com a igualdade e a justiça social, garantindo que todos tenham a oportunidade de participar do processo democrático.

Nesse prisma, o planejamento participativo se fundamenta na inclusão ativa dos cidadãos, organizações da sociedade civil e outros atores relevantes no processo de tomada de decisão, garantindo uma representação mais ampla de interesses e necessidades da população (FUNG e WRIGHT, 2003). A participação cidadã é um dos pilares essenciais desse modelo, sendo crucial para legitimar as decisões governamentais e fortalecer a *accountability* das instituições públicas (ARNSTEIN, 1969). Ao envolver os cidadãos no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, o planejamento participativo busca aumentar a transparência, a responsabilidade e a efetividade das ações governamentais, promovendo uma maior confiança e engajamento da sociedade no processo político (GAVENTA, 2006).

A implementação de políticas públicas, por sua vez, representa um desafio complexo para os governos, envolvendo uma série de etapas e atores que influenciam diretamente os resultados alcançados (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1973). Nesse contexto, o planejamento participativo desempenha um papel crucial ao envolver os cidadãos e outros stakeholders na definição de prioridades, identificação de soluções e monitoramento da implementação das políticas públicas, garantindo uma maior adesão e sustentabilidade das ações governamentais (BRYSON, CROSBY e STONE, 2015).

Desse modo, para a construção de uma participação cidadã efetiva, faz-se necessário um engajamento da população na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, visto que são os principais beneficiários e agentes de mudança no processo democrático. A inclusão dos cidadãos em todas as fases do ciclo das políticas públicas é essencial para assegurar que as decisões tomadas reflitam verdadeiramente as necessidades e desejos da comunidade.

Diante desse cenário, este trabalho se dedicou a investigar o processo de construção do Plano Plurianual (PPA) Participativo de 2023, um instrumento contemporâneo de participação cidadã e planejamento participativo. A justificativa para estudar o PPA Participativo reside na importância de se analisar essa experiência inovadora no contexto brasileiro. O Brasil, país marcado por desigualdades regionais e exclusão histórica de diversos grupos, enfrenta o desafio de construir uma governança mais inclusiva e representativa. Estudar o PPA Participativo de 2023 é essencial para entender em que medida esse modelo consegue democratizar o processo de planejamento público, engajando os cidadãos na formulação de políticas que impactam suas vidas. A análise dos dados de participação, segmentados por faixa etária, sexo e localização geográfica, oferece uma visão detalhada sobre o engajamento dos diferentes grupos sociais e permite identificar barreiras que limitam a inclusão plena de todos os cidadãos.

Para isso, foi realizada uma análise documental de fontes produzidas pelo Governo Federal a respeito do PPA e, mais especificamente, uma avaliação do processo utilizando o Barômetro da Democracia, conforme proposto por Bühlmann *et al.* (2008). O Barômetro, que mede a qualidade das democracias com base em sete funções principais, como liberdade política, igualdade política e controle popular, é um instrumento analítico que permite uma avaliação estruturada e abrangente dos níveis de democracia participativa. A aplicação do Barômetro no contexto do PPA visa explorar não apenas os avanços democráticos promovidos por essa política, mas também as limitações e os desafios encontrados, fornecendo uma análise detalhada sobre as dimensões da liberdade, igualdade e controle na participação popular.

Ao analisar o processo de construção do PPA Participativo de 2023, que representa a primeira experiência desse tipo no Brasil, na esfera federal, este estudo busca contribuir para o avanço do conhecimento sobre planejamento participativo, governança pública e democracia. O objetivo é fornecer informações relevantes que possam aprimorar a efetividade e legitimidade das políticas públicas, servindo como base para o desenvolvimento e melhoria das futuras edições do PPA Participativo.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Democracia Participativa e PPA: Integrando as Práticas Locais na Gestão Pública Federal**

O conceito de democracia tem uma pluralidade de interpretações e aplicações, refletindo sua evolução ao longo do tempo e em diferentes contextos culturais e políticos. Originalmente, a ideia de democracia surgiu na Grécia Antiga, com um enfoque restrito à participação direta de cidadãos em processos de decisão política na polis. No entanto, essa visão inicial era limitada e não contemplava a participação de todos os habitantes, excluindo mulheres, escravos e estrangeiros. Com o passar dos séculos e o desenvolvimento das sociedades modernas, o conceito de democracia expandiu-se significativamente, influenciado por diversas correntes de pensamento e adaptações a novos contextos históricos e sociais (MACEDO, 2008; LYRA, 1996).

A partir do século XVIII, com o Iluminismo e as revoluções política e social na Europa, o conceito de democracia passou a ser associado à noção de direitos universais e à ideia de soberania popular. Essa visão, predominantemente eurocêntrica, foi amplamente adotada nas democracias ocidentais modernas, incorporando práticas de representação e mecanismos de controle e equilíbrio entre os poderes. Contudo, essa abordagem não é universal e não reflete necessariamente as práticas democráticas em outras culturas e sistemas políticos. Em muitos contextos contemporâneos, a democracia é compreendida e implementada de maneiras que vão além do modelo eurocêntrico, integrando diferentes formas de participação e controle social que respondem às especificidades locais e culturais (MORONI, 2005).

O conceito de democracia pode ser compreendido através de três principais modelos, cada um com suas características e formas de participação: democracia direta, indireta e semidireta. A democracia direta é o modelo em que os cidadãos participam diretamente das decisões políticas e administrativas. Em vez de eleger representantes, as pessoas votam diretamente sobre questões ou leis específicas (MACEDO, 2008).

Em contrapartida, a democracia indireta ou representativa é o sistema mais comum em grandes sociedades modernas. Nesse modelo os cidadãos elegem representantes que tomam decisões em seu nome. Através de eleições periódicas, os eleitores escolhem líderes e legisladores para que estes atuem conforme os interesses e necessidades da população (MACEDO, 2008).

Já a democracia semi-participativa, ou democracia participativa, é uma abordagem que

busca combinar elementos da democracia direta e indireta. Nesse modelo, além de eleger representantes, a população tem a oportunidade de influenciar diretamente as políticas públicas e a alocação de recursos por meio de mecanismos como plebiscitos, referendos, e orçamentos participativos. Esse sistema visa promover uma maior transparência e responsabilidade, permitindo uma maior participação dos cidadãos no processo decisório, mesmo em contextos onde a democracia direta não é totalmente viável (LYRA, 1996; MORONI, 2005)

A democracia participativa, segundo Macedo (2008), é marcada pela junção de diversos elementos fundamentais, como:

institutos da representação (democracia indireta), pela participação direta do povo com plebiscito, referendo e iniciativa popular (democracia direta) e por outros meios de participação dentro de um espaço com contínua utilização, renovação e criação de novas formas de legitimação do poder e de atuação efetiva da sociedade no controle, na fiscalização e na tomada de decisões do Estado.

A Constituição Federal de 1988, ao instituir o Brasil como um Estado Democrático de Direito, reflete essa evolução no conceito de democracia. Segundo o artigo 1º da Constituição, todo poder emana do povo, sendo exercido tanto por meio de representantes quanto diretamente. Esse princípio fundamental estabelece uma base sólida para a democracia participativa, que busca integrar os cidadãos de maneira mais efetiva no processo decisório. A Carta Magna não apenas reconhece o sufrágio universal e a democracia indireta, mas também incorpora mecanismos de democracia direta, como plebiscitos e referendos, e promove a participação cidadã em diversas esferas da administração pública (BRASIL, 1988).

A experiência de democracia participativa na América Latina, conforme analisado por Addor (2018), destaca-se pela busca de soluções locais que rompam com o modelo hegemônico eurocêntrico de democracia. Esse enfoque valoriza as especificidades históricas, culturais e sociais da região, reconhecendo que a realidade latino-americana requer abordagens inovadoras e adequadas ao seu contexto. A análise de Addor (2018) em casos concretos, como os de Cotacachi, no Equador, e Torres, na Venezuela, demonstra como a experimentação de novas formas de participação pode transformar a estrutura democrática, tornando-a mais inclusiva e adaptada às necessidades locais.

Esses exemplos sugerem que o sucesso de práticas participativas depende da criação de espaços públicos que deem voz à pluralidade de atores sociais, bem como do fortalecimento da agência cidadã. Tais elementos permitem não apenas a ampliação da cidadania, mas também a consolidação de uma cultura política que favoreça a participação direta da população na formulação de políticas públicas. A integração dessas práticas no contexto federal brasileiro,

por meio do PPA, poderia fortalecer a democracia participativa ao trazer para a esfera nacional os aprendizados de experiências locais que já mostraram resultados positivos em suas respectivas realidades (ADDOR, 2018).

No âmbito federal, um dos principais desafios é a implementação desses princípios em um sistema complexo e de grande escala. O Plano Plurianual (PPA) é uma ferramenta crucial nesse contexto, pois estabelece as diretrizes e prioridades para os investimentos e políticas públicas em todo o país. Integrar práticas de democracia participativa na elaboração e execução do PPA pode fortalecer a legitimidade e a eficácia das políticas federais, assegurando que reflitam as necessidades e aspirações da população.

A experiência com o Orçamento Participativo (OP) em nível municipal oferece lições valiosas para essa integração. Como discutido por Souza e Silva (2017) e Novaes e Santos (2014), o OP permite que os cidadãos participem ativamente na alocação de recursos públicos, identificando prioridades e propondo projetos para atender às necessidades da comunidade. Esse processo aumenta a transparência, a responsabilidade e a legitimidade das decisões governamentais, ao mesmo tempo em que fortalece o vínculo entre governo e sociedade civil. Aplicar princípios semelhantes no contexto federal, por meio de mecanismos como consultas públicas, audiências e conselhos participativos, pode promover uma governança mais inclusiva e responsiva.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 prevê uma série de dispositivos que reforçam a democracia participativa e o controle social. Entre esses dispositivos estão a obrigatoriedade de prestação de informações pelos órgãos públicos (Art. 5º, XXXIII), o direito de petição (Art. 5º, XXXIV), a participação em conselhos e comissões, e a criação de ouvidorias para receber reclamações e denúncias (Art. 37, § 3º). Esses mecanismos são fundamentais para garantir que a administração pública seja transparente e responsável, permitindo aos cidadãos exercer um controle efetivo sobre a gestão pública (BRASIL, 1988).

A integração das práticas de democracia participativa no contexto federal exige não apenas a adoção desses mecanismos, mas também a criação de uma cultura de participação ativa e inclusiva. Isso envolve capacitar os cidadãos para que possam contribuir efetivamente para o processo decisório e monitorar a implementação das políticas públicas. O objetivo é criar um sistema em que a participação cidadã não seja apenas um ato simbólico, mas uma parte integral do processo de governança.

Portanto, a democracia participativa, conforme estabelecido pela Constituição Federal e exemplificado por práticas locais como o Orçamento Participativo, oferece uma abordagem promissora para fortalecer a governança federal. Ao integrar essas práticas no processo de

elaboração e implementação do PPA, é possível promover uma administração pública mais transparente, responsável e orientada para as necessidades da população. Esse alinhamento entre princípios democráticos e práticas de participação cidadã é essencial para construir uma sociedade mais justa e equitativa, refletindo o verdadeiro espírito da democracia participativa.

### **i. Medição de qualidade da democracia**

A medição da qualidade da democracia é um campo de estudo que busca definir parâmetros e indicadores que permitem avaliar o desempenho democrático de um regime. Entre os principais estudiosos que contribuíram para a formulação desses modelos estão Dahl (1998), Lijphart (2011), Diamond e Morlino (2005), além do "Barômetro da Democracia" de Buhlmann *et al.* (2008). Esses modelos utilizam diferentes dimensões e indicadores para compreender como a democracia pode ser avaliada e qualificada.

Diamond e Morlino (2005), por exemplo, propõem oito dimensões centrais para medir a qualidade democrática: responsividade, liberdade, igualdade, papel das leis, participação, competição política, e dois tipos de accountability – a vertical, exercida pelos cidadãos, e a horizontal, exercida por agentes públicos. Para esses autores, a qualidade democrática está relacionada à capacidade do regime de garantir liberdades políticas e civis, além de assegurar que os representantes sejam responsivos às demandas populares.

Outro modelo bastante influente é o de Lijphart (2011), que propõe uma abordagem quantitativa através de nove grupos de indicadores: o quanto uma democracia se aproxima de uma democracia perfeita, representatividade política das mulheres, a igualdade política, participação eleitoral, satisfação do cidadão com a democracia, proximidade entre governo e eleitor, responsabilidade e a corrupção e representatividade.

Esse modelo baseia-se, em parte, nos trabalhos de Dahl, particularmente no conceito de poliarquia, que identifica um conjunto de condições institucionais para garantir participação e concorrência efetiva entre cidadãos e elites políticas (DAHL, 1998).

Além disso, o conceito de responsividade democrática é aprofundado por Powell (2005), que entende que um regime democrático de qualidade é responsivo quando suas instituições se organizam para formular e implementar políticas em consonância com as demandas dos cidadãos. Esse conceito se desdobra em quatro estágios: a formação das preferências, o comportamento eleitoral, o resultado das eleições e, por fim, a formulação de políticas públicas que refletem as preferências da maioria.

O Barômetro da Democracia, desenvolvido por Buhlmann *et al.* (2008), introduz nove

funções essenciais para a qualidade democrática: liberdades individuais, papel das leis, esfera pública, competição política, equilíbrio de controle dos poderes, capacidade governamental, transparência, participação e representação. Um aspecto importante desse modelo é a consideração do controle e da transparência como fatores essenciais para a manutenção do equilíbrio entre liberdade e igualdade, elementos centrais em um regime democrático de alta qualidade.

Esses modelos, ao incluir dimensões como participação, igualdade, transparência e capacidade de resposta, permitem uma avaliação mais robusta da qualidade da democracia, indo além da simples existência de eleições, e englobando também a eficácia das instituições democráticas e a legitimidade percebida pelos cidadãos.

## **ii. Barômetro da Democracia**

O Barômetro da Democracia, desenvolvido por Bühlmann *et al.* (2008), é uma ferramenta analítica para medir a qualidade da democracia em diversas nações. Ele adota uma abordagem abrangente, considerando nove dimensões-chave da democracia, com foco tanto em aspectos políticos quanto sociais. O modelo foi aplicado em 30 democracias entre 1995 e 2005 e é baseado no equilíbrio entre três pilares essenciais: liberdade, igualdade e controle, que são fundamentais para garantir um sistema democrático saudável e funcional (BUHLMANN *et al.*, 2008).

A proposta central do Barômetro vai além de uma simples verificação institucional, buscando não apenas garantir, mas otimizar esses três princípios. A qualidade democrática, segundo o modelo, é determinada por uma combinação complexa de componentes e funções que variam entre diferentes democracias. Esses componentes são avaliados com indicadores que medem o desempenho de regimes parciais, com uma escala de 0 a 100, onde 100 representa o cumprimento ideal de um objetivo normativo específico (BUHLMANN *et al.*, 2008).

Ademais, os trade-offs são um aspecto crucial do modelo, pois certas funções e componentes podem competir entre si. Por exemplo, há um trade-off clássico entre liberdade e igualdade, assim como entre governança e representação. Em sistemas proporcionais, observa-se uma performance melhor em termos de direitos políticos, enquanto sistemas majoritários tendem a se sair melhor no que diz respeito ao poder efetivo de governar. Da mesma forma, há um equilíbrio entre participação e representação: democracias com maior participação direta dos cidadãos podem ter menor autonomia governamental, ao passo que aquelas que priorizam a representação conferem mais autonomia ao governo eleito (BUHLMANN *et al.*, 2008).

Nesse sentido, o Barômetro da Democracia utiliza-se de uma visualização gráfica chamada "teia de aranha" (cobweb), que representa a qualidade de cada função em eixos conectados, permitindo observar o equilíbrio ou desequilíbrio entre as dimensões avaliadas. Além de medir a qualidade democrática, os autores investigam questões como a variação da qualidade entre diferentes países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), se ela pode ser explicada pelo design institucional dos regimes e como essa qualidade muda ao longo do tempo. A crise de legitimidade que atinge democracias modernas, impulsionada pela globalização e pelo papel crescente da mídia, também é analisada, uma vez que esses fatores podem impactar negativamente o desempenho de regimes parciais, como os direitos políticos (BUHLMANN *et al.*, 2008).

O Barômetro ainda se diferencia por enfatizar a interdependência entre democracia liberal e democracia participativa. O equilíbrio entre liberdade e igualdade é sustentado pelo controle institucional das autoridades políticas, um elemento que distingue as democracias das autocracias. Para os autores, liberdade está vinculada à proteção dos direitos individuais dentro do Estado de Direito, enquanto a igualdade se manifesta na distribuição justa de recursos e oportunidades entre os cidadãos (BUHLMANN *et al.*, 2008).

O modelo define sete funções principais que são utilizadas para avaliar a qualidade de um regime democrático: liberdades individuais, que relaciona-se com a proteção dos direitos civis e políticos, papel das leis, no que tange a sua aplicação justa e imparcial e esfera pública, visando a garantia de um espaço público robusto para o debate político. Para mais, tem-se a competição, que diz respeito a uma concorrência política saudável, com acesso equitativo aos processos eleitorais, e o equilíbrio no controle dos poderes, voltado para a separação e supervisão mútua entre os ramos do governo (BUHLMANN *et al.*, 2008).

Por fim, as últimas duas funções principais são a capacidade do governo, isso é, a eficácia do governo em responder às demandas sociais e a participação e representação, que se liga ao envolvimento ativo dos cidadãos e representatividade no governo. Desse modo, é válido afirmar que esse modelo é particularmente adequado para a análise de políticas públicas, como o Plano Plurianual (PPA), já que abrange tanto a eficiência institucional quanto a participação cidadã. A capacidade governamental, uma das funções avaliadas, permite medir não só a formulação de políticas que atendam às demandas da população, mas também a eficácia de sua implementação. Dessa forma, ao utilizar o Barômetro da Democracia, pode-se avaliar como o PPA se alinha aos princípios de liberdade, igualdade e controle dentro de um regime democrático.



## 2.2 Orçamento Participativo

O orçamento participativo (OP) é um mecanismo de participação cidadã na formulação de políticas públicas, especialmente na alocação de recursos orçamentários. Ele se caracteriza por desconcentrar o poder decisório do Estado, permitindo que cidadãos influenciem diretamente as prioridades de gastos e investimentos governamentais. O OP pode ser descrito como um arranjo participativo, em que a sociedade civil, por meio de regras preestabelecidas, colabora com o poder executivo na definição de políticas, promovendo uma cogestão dos recursos públicos (SOUZA E SILVA, 2017).

Conforme abordado por Souza e Silva (2017), o conceito de OP se ancora na ideia de que ele estabelece novas relações entre o Estado e a sociedade, criando espaços de participação e inclusão política. O modelo de Porto Alegre, uma das experiências mais conhecidas, destaca-se pela promoção da justiça social e inclusão, sendo amplamente referenciado internacionalmente. No entanto, as variações em diferentes países mostram que a implementação do OP pode ser adaptada conforme o contexto local, como nos casos da Alemanha, Portugal e Chile, onde o caráter consultivo e o grau de participação cidadã variam.

Em termos de impacto na qualidade da democracia, o orçamento participativo está ligado a dimensões importantes, como o grau de participação social, a igualdade entre os participantes, a formação de arenas deliberativas e a capacidade de transformar as preferências da sociedade em políticas públicas. Além disso, o OP pode atuar como um instrumento de responsabilização dos representantes e dos agentes do governo, fortalecendo a transparência e a eficácia das políticas. Dessa forma, o OP pode ser visto como um mecanismo que não apenas amplia a participação popular, mas também contribui para a democratização das decisões orçamentárias (SOUZA E SILVA, 2017).

No que tange ao seu histórico, o orçamento participativo surgiu em meio aos processos de redemocratização e descentralização política que ocorreram no Brasil e em outros países da América Latina e Europa Oriental, especialmente na década de 1980. Essas transformações buscavam reconstruir as instituições democráticas após períodos autoritários, enfrentando questões como corrupção, exclusão social e a falta de responsabilização governamental (SOUZA, 2001).

Segundo Souza (2001), o contexto que favoreceu o surgimento do OP no Brasil está intimamente ligado à descentralização política e financeira promovida pela Constituição de 1988, que fortaleceu os governos subnacionais e ampliou a autonomia dos municípios. Esse processo foi catalisado pela presença de partidos de esquerda nos governos locais, em especial

o Partido dos Trabalhadores (PT), que adotou o OP como uma bandeira importante para democratizar a gestão pública e promover justiça social.

Experiências anteriores à redemocratização também influenciaram o desenvolvimento do OP, como os casos de Piracicaba (SP) e Lages (SC) durante o regime militar, onde prefeitos do MDB promoveram políticas de participação popular, embora de forma mais consultiva do que deliberativa. Essas experiências, apesar de limitadas, abriram caminho para a construção de um ambiente político mais favorável à participação cidadã nos anos seguintes (SOUZA, 2001).

O OP, que ganhou visibilidade mundial com o modelo implementado em Porto Alegre, não se limitou a governos administrados pelo PT. Em cidades como Belo Horizonte, Recife e Fortaleza, o OP também se consolidou como uma prática inovadora de governança, focada na alocação de recursos públicos de forma participativa. No entanto, cada contexto local trouxe variações significativas, tanto em termos de estrutura quanto de impacto social. Em Porto Alegre e Belo Horizonte, por exemplo, o OP sobreviveu a diferentes administrações, demonstrando sua capacidade de adaptação e permanência, enquanto em outras cidades, como Fortaleza, os resultados foram mais modestos (SOUZA, 2001).

Portanto, o OP deve ser entendido como um processo contínuo de construção e consolidação de instituições democráticas, que visa não apenas ampliar a participação popular, mas também abordar questões centrais como desigualdade, pobreza e a redistribuição de poder nas cidades brasileiras.

### **2.2.1 Experiência de Orçamento Participativo em Porto Alegre: o pioneirismo brasileiro**

A capital gaúcha, Porto Alegre, é referência em todo o mundo por ser uma das pioneiras na implementação do orçamento participativo. A iniciativa foi consolidada no ano de 1989, sendo resultado da junção de três acontecimentos marcantes da época. Nesse sentido, a promulgação da Constituição de 1988 é o primeiro deles. Ao promover o processo de descentralização e reformas tributárias, a CF devolveu autonomia financeira e política aos municípios, permitindo-lhes elaborar suas próprias leis orgânicas, aumentar a arrecadação e administrar suas receitas. Este contexto foi favorecido pelo expressivo movimento comunitário existente na cidade, que também se caracteriza como um fator simbólico local, e pela disposição do Partido dos Trabalhadores (PT) em democratizar a distribuição dos recursos orçamentários (BRASIL, 1988 e CAMPOS e SILVEIRA, 2015).

Dentre as vertentes citadas, a mais forte era a do movimento comunitário. A cidade já contava com diversas associações que se dedicavam a temas variados. Além disso, nas eleições

municipais de 1985 o candidato eleito tem como slogan de campanha a frase “o povo no governo” e conquistou muitos votos com o discurso de que os conselhos municipais seriam consultados antes da realização de políticas públicas. Todavia, o mandato não ocorreu como renunciado e a população não foi ativa como o esperado (CAMPOS e SILVEIRA, 2015).

Nesse prisma, foi apenas na gestão do prefeito Olívio Dutra, que assumiu em 1989, que os porto-alegrenses se tornaram operantes no processo político. Por meio do projeto SOS Porto Alegre, a prefeitura estabeleceu uma proximidade e desenvolveu a confiança da comunidade e com as entidades locais, que percebiam o esforço do órgão para resolver as demandas da população, mesmo com pouco orçamento. Para mais, o programa promoveu um alinhamento de prioridades, pois a prefeitura teve a possibilidade de montar a sua agenda de acordo com as demandas que eram prioritárias para os cidadãos (CAMPOS e SILVEIRA, 2015).

É nesse contexto que surge o primeiro ciclo do orçamento participativo, com a discussão conjunta, que contava com a participação da população e das secretarias responsáveis da prefeitura, pelo planejamento e pelo orçamento municipal. Diversos encontros aconteceram e ao longo do processo de construção várias melhorias foram sendo implementadas. Como resultado dessa construção coletiva, se teve, simultaneamente, sucesso e frustração. Isso pois, embora muito do que foi citado no orçamento tenha sido contemplado, algumas demandas importantes não foram atendidas, como as obras públicas (CAMPOS e SILVEIRA, 2015).

Por esse motivo, novas estratégias foram criadas e o OP passou por um grande processo de aperfeiçoamento. O reconhecimento ora nacional, ora internacional, começou a surgir e Porto Alegre tornou-se inspiração para diversas cidades brasileiras e do mundo todo. Em 1996, o Orçamento Participativo foi classificado pela Organização da Nações Unidas (ONU) como uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo (CAMPOS e SILVEIRA, 2015). Também no Brasil, várias cidades seguiram o legado do OP sulista e o implementaram com sucesso. Como exemplo dessas cidades, pode-se mencionar Belo Horizonte (MG), Recife (PE), São Paulo (SP), Lages (SC), Pelotas (RS) e Vila Velha (ES) (GRAZIA e RIBEIRO, 2003).

Diante desse cenário, é importante analisar as lições e resultados do Orçamento Participativo de Porto Alegre, valorizado em todo o mundo, já que podem ser utilizados, inclusive, como inspiração para peças de planejamento público, como o PPA. A trajetória de sucesso do OP demonstra que práticas de participação cidadã podem ser eficazes e até reconhecidas internacionalmente. Ao integrar esses aprendizados ao PPA, pode se constatar que as experiências nacionais também podem se demonstrar instrumentos interessantes e viáveis para construir um planejamento mais inclusivo e democrático.

### **2.2.2 Experiências de Orçamento Participativo Digital (OPD)**

As experiências de Orçamento Participativo Digital (OPD) emergem como um reflexo da crescente apropriação das tecnologias de informação e comunicação (TIC) no campo da participação cidadã, representando uma tentativa de modernizar e diversificar os canais de interação entre o governo e a sociedade (IASULAITIS *et al.*, 2019). Nesse contexto, o OPD é concebido como uma inovação institucional que possibilita a participação direta da população nos processos orçamentários municipais, promovendo uma gestão mais democrática e inclusiva. O principal objetivo dessa modalidade é engajar cidadãos tradicionalmente afastados da política formal, oferecendo-lhes novas oportunidades de participar de forma ativa, seja pela indicação de propostas, pela votação ou pelo debate sobre a destinação de recursos públicos.

Além disso, o uso de plataformas digitais no OPD tem a vantagem de ampliar o acesso à participação, permitindo que cidadãos interajam diretamente com os processos de decisão sem os custos e dificuldades logísticas das interações presenciais. Além disso, o formato digital reduz os custos da participação, facilita o acesso a informações detalhadas e interativas e, muitas vezes, promove a transparência, uma vez que os processos são registrados e acessíveis a todos os envolvidos. No entanto, as experiências de OPD variam amplamente conforme o desenho institucional adotado, podendo se restringir à coleta de sugestões ou expandir-se para processos que envolvem discussões públicas amplas e interações contínuas ao longo das diferentes fases do ciclo orçamentário (IASULAITIS *et al.*, 2019).

Em sua essência, o OPD visa fomentar uma relação bidirecional entre governo e sociedade, na qual os cidadãos não são apenas receptores de informações, mas também atores ativos na formulação de políticas públicas. A interatividade é um elemento-chave nesse processo, sendo fundamental para que os cidadãos se sintam parte do debate e reconhecidos como agentes de transformação social. Isso se reflete, por exemplo, na possibilidade de interação síncrona ou assíncrona entre cidadãos, gestores públicos e técnicos governamentais, o que permite a troca de informações, o debate e a construção conjunta de soluções para problemas locais (IASULAITIS *et al.*, 2019).

Todavia, o sucesso de uma plataforma de OPD depende não apenas da disponibilidade de recursos tecnológicos, mas também de como esses recursos são utilizados e integrados às práticas sociais e políticas. O uso eficaz das TIC em orçamentos participativos digitais não garante, por si só, mudanças significativas nas estruturas de poder ou na qualidade da democracia. Como apontado por Iasulaitis *et al.* (2019), as ferramentas tecnológicas, quando mal implementadas ou utilizadas de maneira superficial, podem se tornar apenas mais um canal de comunicação vertical, reproduzindo as mesmas limitações da participação política

tradicional. Por isso, é essencial que as plataformas de OPD sejam projetadas para fomentar a verdadeira interatividade, permitindo que os cidadãos influenciem o conteúdo das decisões orçamentárias e participem ativamente em todas as etapas do processo.

A interatividade digital proporcionada pelo OPD, quando bem estruturada, pode potencializar a participação cidadã e reforçar o caráter democrático dos processos orçamentários. Contudo, é importante que essas plataformas sejam acessíveis a todos os segmentos da população, incluindo aqueles tradicionalmente marginalizados das decisões políticas. Para isso, é necessário que as ferramentas digitais sejam complementadas por práticas que incentivem a participação de grupos mais vulneráveis e que ofereçam suporte técnico e educacional para que todos possam se engajar efetivamente (IASULAITIS *et al.*, 2019).

Ademais, um dos desafios centrais nas experiências de OPD é garantir que os cidadãos tenham a capacidade de influenciar efetivamente as decisões públicas, o que exige um esforço contínuo para fortalecer os mecanismos de deliberação e controle social dentro das plataformas digitais. A criação de ambientes interativos que permitam uma verdadeira troca de informações, em vez de simples consultas ou votações simbólicas, é essencial para que o OPD cumpra seu potencial transformador. Nesse sentido, a análise de experiências internacionais de OPD, como realizado por Iasulaitis *et al.* (2019), revela uma diversidade de abordagens e resultados, destacando a importância de se avaliar continuamente os modelos adotados e de buscar inovações que promovam uma participação cada vez mais inclusiva e democrática.

### **2.2.3 Modelos de Orçamento Participativo Digital**

Os modelos de Orçamento Participativo Digital (OPD) representam diferentes formas de adaptar os processos de participação cidadã às plataformas digitais, promovendo a inserção dos cidadãos na tomada de decisões públicas. Segundo Iasulaitis *et al.* (2019), ao analisar essas experiências internacionais, é possível identificar três principais modelos de OPD, cada um com suas características e origens específicas: ativismo de orçamento participativo, modernização da gestão pública e, por fim, ativismo digital.

O primeiro modelo, denominado ativismo de orçamento participativo, é derivado da experiência pioneira de Porto Alegre. O foco desse modelo está na redistribuição de recursos e na participação ativa dos cidadãos na definição das prioridades de investimento público. Este modelo ganhou projeção global por promover a inclusão de populações vulneráveis nas decisões orçamentárias, utilizando o OPD como um complemento ao processo presencial. As plataformas digitais, nesse caso, surgiram como um mecanismo para engajar segmentos da

sociedade que, por diversas razões, não participavam das reuniões presenciais. Experiências de cidades como Ipatinga, Belo Horizonte e Fortaleza foram influenciadas por esse modelo (IASULAITIS *et al.*, 2019).

Em contrapartida, o segundo modelo, o de modernização da gestão pública, emergiu principalmente na Europa, em resposta à necessidade de aprimorar a eficiência governamental. Baseado nos preceitos da Nova Gestão Pública (NGP), esse modelo não visa à redistribuição de recursos, mas sim ao aumento da legitimidade governamental por meio do uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). Nesse contexto, a participação digital é vista mais como um mecanismo de consulta pública e de obtenção de feedback do que como uma ferramenta para a tomada de decisões redistributivas. As experiências de Hamburgo e Bristol ilustram bem esse modelo, onde o foco é mais na otimização dos gastos públicos e na racionalização da máquina estatal, do que na inclusão de grupos marginalizados nas decisões (IASULAITIS *et al.*, 2019).

Por fim, o terceiro e último modelo, o ativismo digital, surge com o advento de movimentos digitais e a valorização do uso de ferramentas on-line para promover a participação cidadã. Um exemplo emblemático desse modelo é a experiência de Reykjavík, na Islândia, que surgiu como uma resposta à crise econômica de 2011 e se consolidou com o apoio do governo municipal em 2012. Esse modelo é construído a partir de uma arquitetura exclusivamente digital, sem a necessidade de complementação presencial, diferentemente do modelo de Porto Alegre. Cidades como Nova York, Paris e Madrid adotaram variações desse modelo, que combina ativismo digital e participação orçamentária (IASULAITIS *et al.*, 2019).

Esses modelos de OPD, embora distintos em suas abordagens, compartilham o objetivo de aumentar a participação cidadã nos processos decisórios por meio de ferramentas digitais. Contudo, os desafios permanecem, especialmente no que se refere à interatividade entre cidadãos e governos, à eficácia das ferramentas utilizadas e à inclusão de grupos marginalizados no processo decisório. A análise dos casos internacionais revela que, em muitos casos, a participação digital se restringe ao envio de sugestões ou à votação on-line, enquanto o debate e a deliberação mais aprofundadas ainda encontram barreiras, refletindo o controle governamental sobre o processo (IASULAITIS *et al.*, 2019).

### 2.3 Histórico do Planejamento no Brasil

O planejamento público no Brasil passou por transformações significativas ao longo das últimas décadas, sendo moldado por contextos históricos, políticos e econômicos diversos. Essas mudanças refletem a evolução do papel do Estado e a crescente complexidade das instituições públicas em responder às demandas sociais e econômicas do país. Desde o início do século XX, o planejamento estatal foi progressivamente institucionalizado, especialmente a partir de meados do século XX, com a ascensão do Estado como principal agente de desenvolvimento econômico. No entanto, ao longo do tempo, o planejamento foi adaptado para lidar com diferentes contextos, desde o regime militar até o modelo de gestão pública gerencialista, cada um com características, méritos e limitações próprias (CARDOSO JR., 2011 e SOUZA, 2004).

Nesse contexto, ao tratar sobre o planejamento público no Brasil é necessário remontar à década de 1930, quando o planejamento começou a se estruturar de forma mais sólida e o governo passou a atuar como agente direto no processo de desenvolvimento econômico. Esse período de industrialização e modernização, que perdurou até o final da década de 1980, teve como característica central a ação estatal para conduzir grandes projetos de infraestrutura e o fortalecimento da economia nacional. Durante o regime militar (1964-1985), o planejamento econômico foi ainda mais centralizado, e o Estado brasileiro assumiu um papel tecnoburocrático, controlando diretamente a formulação e execução das políticas públicas (CARDOSO JR., 2011 e SOUZA, 2004).

Seguindo a lógica histórica, o Plano de Metas, lançado pelo presidente Juscelino Kubitschek em 1956, marcou um período de intenso planejamento desenvolvimentista. Esse plano tinha como objetivo promover o crescimento econômico acelerado e a modernização do país, com foco em grandes projetos de infraestrutura, como a construção de Brasília e a expansão da rede de transporte. O plano foi um marco do período desenvolvimentista, refletindo a crença no papel central do Estado na promoção do desenvolvimento econômico (SOUZA, 2004).

Entretanto, a partir de 1964, com a instalação do regime militar, o planejamento se tornou ainda mais centralizado. O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), lançado em 1964, foi uma estratégia chave do governo militar para controlar a inflação e estimular o crescimento econômico. O PAEG focava na estabilização econômica e na modernização do setor produtivo, buscando promover um crescimento econômico sustentado através de um forte controle estatal e de reformas econômicas. O PAEG se destacou pela ênfase na racionalização

da economia e no combate à inflação, mas também pela imposição de um regime de austeridade fiscal e controle rígido das políticas sociais (CARDOSO JR., 2011 e SOUZA, 2004).

Nesse prisma, a partir da segunda metade da década de 1970, o Brasil iniciou um processo de redemocratização política que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, popularmente conhecida como a “Constituição Cidadã”. Esse período representou uma importante transição no papel do Estado e no modelo de planejamento público. A redemocratização trouxe consigo uma série de novas demandas sociais, a necessidade de reformar as instituições públicas e de incluir novos atores políticos nos processos decisórios. A Carta Magna de 1988, ao estabelecer um marco jurídico para a nova ordem democrática, criou instrumentos que visavam modernizar o planejamento público e adaptá-lo às novas exigências de um Estado democrático (CARDOSO JR., 2011).

Contudo, a redemocratização ocorreu em um momento de crise econômica interna, caracterizada por alta inflação, endividamento externo e estagnação econômica. Segundo Souza (2004), o contexto de transição política e o esgotamento do modelo desenvolvimentista impuseram severas limitações ao planejamento de longo prazo. A crise econômica forçou o Estado a se concentrar em questões imediatas, especialmente no controle inflacionário, o que reduziu a capacidade de articular políticas de desenvolvimento estratégico. Além disso, o cenário internacional era dominado pelo avanço do neoliberalismo, que propunha a diminuição do papel do Estado na economia e a valorização do mercado como principal regulador social.

No Brasil, isso se refletiu na diminuição da capacidade do Estado em conduzir um planejamento de longo prazo focado no desenvolvimento econômico e social. Ao invés disso, houve um movimento de curto prazo, com o foco voltado principalmente para o gerenciamento de crises financeiras, e não para a elaboração de um projeto estratégico de desenvolvimento nacional. A criação de novos instrumentos de planejamento, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme estabelecidos pela Constituição de 1988, buscou modernizar o sistema, mas teve que enfrentar as restrições orçamentárias impostas pela crise econômica e pelo controle da dívida pública (CARDOSO JR., 2011).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil institucionalizou novos mecanismos de planejamento estatal, como os PPAs de quatro anos, que passaram a ser utilizados como ferramentas centrais para a execução das políticas públicas. No entanto, o planejamento público passou a ser cada vez mais atrelado às limitações orçamentárias e de curto prazo, o que provocou um esvaziamento do planejamento estratégico de longo prazo em favor de um modelo mais gerencialista (CARDOSO JR., 2011). Esse modelo, inspirado pelas



reformas administrativas adotadas em diversos países, principalmente os anglo-saxões, foi promovido no Brasil a partir de 1995, com a criação do Plano Diretor da Reforma do Estado, sob a liderança de Luiz Carlos Bresser-Pereira (SOUZA, 2004).

A nova administração pública gerencialista buscava implementar princípios da iniciativa privada na gestão estatal, como a eficiência, a racionalização de processos e a responsabilização por resultados (SOUZA, 2004). A ideia central era tornar o Estado mais eficiente na alocação de recursos e no controle de gastos, com o objetivo de aumentar a eficácia das políticas públicas e reduzir o desperdício de recursos. No entanto, essa abordagem trouxe consigo uma série de limitações. Segundo Cardoso Jr. (2011), ao focar excessivamente em metas de curto prazo e em critérios estritamente financeiros, o planejamento público brasileiro perdeu parte de sua função política e estratégica, tornando-se mais uma ferramenta de gestão cotidiana.

Além disso, o gerencialismo promoveu uma mudança na forma como o planejamento era concebido e implementado no Brasil. Ao invés de ser um processo contínuo e voltado para o desenvolvimento de longo prazo, o planejamento foi reduzido a uma atividade de controle operacional e de execução de metas pré-definidas, muitas vezes vinculadas a restrições orçamentárias severas. Essa mudança limitou a capacidade do Estado de pensar estrategicamente em projetos de desenvolvimento sustentável e inclusivo (CARDOSO JR., 2011 e SOUZA, 2004).

O planejamento público no Brasil, como resultado dessas transformações, enfrenta desafios significativos na contemporaneidade. A primazia da gestão pública gerencialista sobre o planejamento estratégico tem restringido a capacidade do Estado de formular políticas públicas de longo prazo que possam responder às necessidades de um país de grande diversidade social e econômica como o Brasil (CARDOSO JR., 2011). Como argumenta Souza (2004), o foco excessivo na eficiência gerencial e no controle orçamentário comprometeu a possibilidade de se pensar em um desenvolvimento mais sustentável e equitativo. No entanto, é fundamental reconhecer que o controle orçamentário desempenha um papel crucial no desenvolvimento econômico, na atração de investimentos e na confiabilidade da política econômica.

De acordo com Melo, Monteiro e Fadul (2007), o equilíbrio fiscal é uma condição indispensável para a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo. Eles argumentam que "o sistema orçamentário pode antever os resultados fiscais futuros, possibilitando a previsão de medidas compensatórias que objetivem a manutenção do equilíbrio das contas públicas". Esse equilíbrio é essencial para que o governo possa sustentar suas políticas sem comprometer sua

capacidade de pagamento, o que reforça a confiança dos investidores e a estabilidade econômica.

Assim, o controle das contas públicas não deve ser visto necessariamente como um empecilho ao desenvolvimento, mas como uma ferramenta que, quando bem utilizada, pode garantir que os gastos públicos sejam sustentáveis e orientados para o crescimento. Contudo, os autores também destacam a importância de evitar práticas orçamentárias fictícias, como a superestimação de receitas ou a subestimação de despesas inevitáveis, que podem desestabilizar as contas públicas e comprometer a eficiência do planejamento (MELO, MONTEIRO e FADUL, 2007). Portanto, é necessário encontrar um equilíbrio entre o rigor fiscal e a flexibilidade para promover o desenvolvimento econômico e social do país.

O arcabouço atual de planejamento e orçamento no Brasil está estruturado pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu uma série de diretrizes e mecanismos para a gestão financeira e administrativa do Estado. A Constituição define o planejamento e a execução orçamentária como processos interligados e fundamentais para a administração pública, refletindo a busca por uma gestão eficiente e responsável dos recursos públicos (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 165, estabelece que a União deve elaborar um Plano Plurianual (PPA) de duração quadrienal. O PPA deve conter as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para o período de quatro anos, sendo a base para a elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA). O Art. 165, § 1º, especifica que o PPA deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada legislatura, e deve ser revisado anualmente para assegurar a adequação às mudanças nas condições econômicas e financeiras do país (BRASIL, 2023a).

Embora o PPA tenha como finalidade assegurar a continuidade das políticas públicas e proporcionar uma visão estratégica de médio e longo prazo, sua implementação tem enfrentado uma série de desafios. Entre esses desafios, destacam-se a dificuldade de implementação das políticas previstas e o alinhamento com as restrições orçamentárias e de curto prazo, o que compromete sua eficácia em algumas circunstâncias (BRASIL, 2023a).

A implementação do PPA é frequentemente prejudicada por mudanças no cenário político e econômico do país, resultando em uma descontinuidade na execução das políticas planejadas. A troca de governos, por exemplo, pode alterar significativamente as prioridades e metas estabelecidas no PPA, dificultando a execução das políticas previstas. Além disso, o processo de coordenação entre diferentes esferas do governo muitas vezes é ineficiente, o que

pode levar a uma implementação fragmentada das ações (MELO; MONTEIRO; FADUL, 2007).

Por outro lado, o alinhamento do PPA com as restrições orçamentárias também representa um obstáculo importante. As limitações fiscais, como a imposição de tetos de gastos e a rigidez do orçamento público, muitas vezes impedem que as metas e diretrizes estabelecidas no PPA sejam plenamente alcançadas. A austeridade fiscal imposta por políticas econômicas que visam equilibrar as contas públicas restringe a capacidade do Estado de investir em projetos de longo prazo, comprometendo a execução de programas essenciais nas áreas de saúde, educação e infraestrutura. Embora o controle fiscal seja fundamental para manter a saúde financeira do Estado, ele pode resultar em cortes orçamentários que inviabilizam a implementação de algumas ações previstas no PPA (MELO; MONTEIRO; FADUL, 2007). Nesse contexto, a conciliação entre a necessidade de equilíbrio fiscal e o cumprimento dos objetivos de longo prazo do PPA se torna uma tarefa complexa, que requer ajustes constantes entre o planejamento e a realidade orçamentária.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, prevista no Art. 165, § 2º da Constituição, estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte, servindo como um instrumento de orientação para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1998). A LDO deve refletir as diretrizes do PPA e proporcionar um direcionamento para a execução orçamentária, definindo as políticas fiscais e os objetivos para o orçamento federal. A LDO é elaborada pelo Poder Executivo e enviada ao Congresso Nacional, devendo ser aprovada antes da LOA (BRASIL, 1988).

Ademais, a LDO também estabelece as regras para a elaboração e a execução do orçamento, incluindo a forma de controle dos créditos adicionais e das despesas com pessoal. Assim, ela atua como um elo entre o planejamento estratégico do PPA e a execução orçamentária da LOA, garantindo que as políticas e metas estabelecidas sejam efetivamente traduzidas em ações e recursos disponíveis (BRASIL, 1988).

O Art. 165, § 5º da Constituição define que a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve consolidar a proposta orçamentária para o exercício financeiro seguinte. A LOA deve detalhar as receitas e despesas previstas para o ano, conforme as diretrizes estabelecidas pelo PPA e pela LDO. Ela deve ser elaborada pelo Poder Executivo e submetida ao Congresso Nacional para aprovação, sendo essencial para a execução das políticas públicas e para a alocação dos recursos financeiros disponíveis (BRASIL, 1988).

A LOA é composta por três partes principais: o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos das empresas estatais. Esses orçamentos são

consolidados no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), elaborado pelo Poder Executivo, que deve ser aprovado pelo Congresso Nacional e detalha as receitas e despesas previstas para diferentes áreas e níveis de governo, assegurando a transparência e a responsabilidade fiscal (BRASIL, 1988).

Além disso, embora não esteja diretamente no texto da Constituição, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída pela Lei Complementar nº 101/2000, regulamenta parte do arcabouço constitucional ao estabelecer normas para a gestão fiscal responsável. A LRF visa assegurar a transparência e o equilíbrio das contas públicas, impondo limites para despesas com pessoal, exigindo a publicação de relatórios fiscais detalhados (BRASIL, 2000).

A Constituição também prevê mecanismos de controle e fiscalização da execução orçamentária e financeira. O Art. 70 define a competência do Tribunal de Contas da União (TCU) para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos federais, enquanto o Art. 71 estabelece a função do Congresso Nacional na aprovação das contas do governo e na análise dos relatórios de auditoria e fiscalização (BRASIL, 1988).

No entanto, o arcabouço fiscal também enfrentou desafios com a introdução do teto de gastos. Instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, o teto limitava o crescimento das despesas públicas à inflação do ano anterior, buscando controlar o aumento da dívida pública e garantir a estabilidade fiscal (BRASIL, 2016). Esta medida gerou controvérsias, pois, ao restringir os gastos, comprometeu a capacidade do governo de investir em áreas essenciais como saúde e educação, gerando impactos negativos nos serviços públicos e no desenvolvimento social.

De um lado, Gomes *et al.* (2018) defendem que a Emenda Constitucional nº 95/2016 contribuiu para a estabilização fiscal, essencial em um período de queda da arrecadação. Segundo os autores, o controle das despesas públicas foi fundamental para a redução da relação dívida/PIB (Produto Interno Bruto) e para manter a confiança dos investidores no país, garantindo a viabilidade econômica no médio e longo prazo. Eles argumentam que, ao evitar o crescimento descontrolado dos gastos, o teto ajudou a criar um ambiente de maior equilíbrio fiscal, o que é crucial para um desenvolvimento sustentável e para a manutenção de uma política econômica confiável.

Por outro lado, Mariano (2017) critica severamente a Emenda, argumentando que, ao impedir o aumento dos gastos públicos reais por 20 anos, o teto bloqueia a expansão das políticas públicas, especialmente em áreas sociais fundamentais como saúde e educação. A autora destaca que o congelamento das despesas desconsidera o crescimento populacional e as demandas crescentes por serviços públicos, o que poderá levar ao sucateamento dessas áreas e

à redução da qualidade de vida da população brasileira, agravando desigualdades sociais e comprometendo o desenvolvimento econômico a longo prazo.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2022, o Teto de Gastos foi excluído como uma restrição central na política fiscal do novo governo. A nova administração adotou uma abordagem mais flexível para o planejamento e gestão fiscal, permitindo um aumento nos investimentos públicos e em programas sociais, buscando estimular o crescimento econômico e melhorar a qualidade dos serviços públicos (SILVA e MALTA, 2022).

O Novo Arcabouço Fiscal, estabelecido pela Lei Complementar nº 200/2023, representa uma mudança significativa na estrutura fiscal brasileira. Essa nova legislação permite que as despesas públicas cresçam de forma real, ou seja, acima da inflação, em um intervalo entre 0,6% e 2,5%, dependendo do crescimento das receitas e do cumprimento da meta fiscal estabelecida. O Arcabouço também prioriza investimentos em áreas essenciais, como infraestrutura e saúde (BRASIL, 2023b).

## **2.4 Histórico do Plano Plurianual (PPA) no Brasil: Avanços e Desafios na Gestão Orçamentária.**

O Plano Plurianual (PPA) é uma ferramenta fundamental no contexto do planejamento e orçamento público no Brasil, desempenhando um papel central na organização e direcionamento das ações governamentais (CAVALCANTE, 2007). De acordo com a Carta Magna de 1988, em seu artigo 165

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988).

Ao longo das últimas décadas, o processo orçamentário do governo federal passou por diversas transformações, e a implementação do PPA tem sido uma das iniciativas mais significativas nesse sentido.

A elaboração, acompanhamento e apuração dos indicadores de desempenho são elementos essenciais para tornar a avaliação de resultados mais objetiva e plausível. Segundo Cavalcante (2007, p. 25), "a prática da avaliação fortalece o planejamento e a aprendizagem nas organizações governamentais, oferecendo recomendações para auxiliar a tomada de decisão".

O processo de discussão e formulação do PPA é um momento crucial para a organização da ação governamental e para a melhoria do desempenho gerencial da administração pública.

A integração de políticas e programas, o monitoramento e avaliação dos projetos e programas de governo, a gestão estratégica dos projetos e programas, a transparência na aplicação dos recursos públicos e a participação social na elaboração e gestão do PPA são princípios que norteiam essa iniciativa (CAVALCANTE, 2007).

Apesar dos esforços para aprimorar o modelo de gestão orçamentária por meio do PPA, existem desafios significativos a serem enfrentados. Um dos principais entraves é a insuficiência quantitativa e qualitativa de informações gerenciais, que dificulta a obtenção e consolidação de dados sobre os resultados e o desempenho físico dos programas sob responsabilidade dos gestores públicos (GARCES e SILVEIRA, 2002 *apud* CAVALCANTE, 2007).

Outra limitação importante é a falta de indicadores de custos dos programas ou dos órgãos que os executam. A análise de custos pode fornecer bases mais objetivas para a alocação de recursos públicos na área social, mas a ausência desses dados prejudica a mensuração completa do desempenho dos programas governamentais (CUNHA e REZENDE, 2002 *apud* CAVALCANTE, 2007).

Apesar das melhorias contínuas desde os primeiros planos plurianuais, a apuração de indicadores de desempenho continua sendo insatisfatória. A falta de informações confiáveis e de pessoal qualificado para realizar o monitoramento dos indicadores contribui para a baixa eficácia do processo avaliativo do PPA (CAVALCANTE, 2007).

Nesse sentido, seguindo a linha de evolução dos PPAs, notou-se a necessidade de um Plano Plurianual que correspondesse mais às demandas da sociedade. É nesse contexto que surge o PPA de 2023, adotando uma abordagem participativa que visa envolver ativamente os cidadãos e as diversas esferas da sociedade na elaboração e monitoramento das políticas públicas. Por meio de mecanismos de consulta e participação popular, o PPA de 2023 busca garantir uma maior legitimidade e representatividade às decisões governamentais, promovendo uma gestão mais democrática e transparente. A inclusão de diferentes atores sociais no processo de planejamento e execução das políticas públicas contribui para uma maior eficácia e eficiência na alocação de recursos, bem como para o alcance de resultados mais alinhados com as necessidades reais da população (Brasil, 2023a).

Diante dos desafios e avanços identificados na implementação do Plano Plurianual, torna-se evidente a importância de compreender como essas iniciativas se relacionam com as disposições constitucionais sobre planejamento e orçamento no Brasil. Ao analisar a evolução do PPA em consonância com as diretrizes estabelecidas na Constituição, é possível perceber não apenas a trajetória histórica desses instrumentos, mas também os princípios e valores que

fundamentam o sistema de gestão orçamentária do país.

#### **2.4.1 Planejamento e Orçamento na Constituição Federal: o papel do PPA**

O Plano Plurianual (PPA) emerge como uma peça fundamental no contexto do ordenamento constitucional brasileiro. Consolidado como um dos principais instrumentos de gestão pública, o PPA é responsável pelo planejamento de médio prazo e deve ser elaborado a cada quatro anos. De acordo com Paulo (2010), sua função primordial é direcionar os investimentos e ações governamentais, promovendo um planejamento estratégico de médio prazo alinhado aos interesses nacionais.

A Constituição Federal confere ao PPA um status relevante, determinando sua elaboração, discussão e aprovação como parte integrante do processo orçamentário do país. Seu escopo abarca não apenas a alocação de recursos financeiros, mas também a definição de diretrizes, objetivos e metas que nortearão a atuação do Estado nos próximos anos. Tal disposição constitucional visa assegurar a eficiência e a transparência na aplicação dos recursos públicos, bem como a consonância das políticas governamentais com os interesses da sociedade (PAULO, 2010).

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são instrumentos essenciais para o planejamento e a execução das políticas públicas no Brasil. O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos, orientando a alocação de recursos e a execução de programas governamentais. A LDO, que é elaborada anualmente, serve como uma ponte entre o PPA e a LOA, ao definir as metas fiscais e as prioridades do governo para o ano seguinte. A LDO também estabelece as regras para a elaboração e execução do orçamento, garantindo que as ações governamentais estejam alinhadas com as diretrizes estabelecidas no PPA (ENAP, 2021).

Entretanto, apesar da sua relevância constitucional, o PPA enfrenta desafios significativos em sua implementação. Uma das críticas recorrentes diz respeito à sua abordagem universal, que não leva em consideração as especificidades e competências individuais de cada órgão governamental (MATSUDA *et al.*, 2006). Além disso, o detalhamento excessivo do PPA conforme a estrutura orçamentária pode desviar o foco do planejamento estratégico para questões técnicas e burocráticas, comprometendo sua eficácia (PAULO, 2010). Outro ponto sensível é a dualidade teleológica do PPA, que busca simultaneamente ser um instrumento de planejamento estratégico e de transparência dos gastos públicos (MATSUDA *et al.*, 2006). Essa dualidade conceitual pode gerar conflitos de interesse e comprometer a eficácia do PPA em

ambas as frentes.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), por sua vez, detalha as receitas e despesas previstas para o ano fiscal, distribuindo os recursos de acordo com as prioridades definidas na LDO. A LOA é o instrumento que concretiza o planejamento do PPA e as diretrizes da LDO, permitindo que o governo implemente suas políticas e programas. A relação entre esses instrumentos garante a coerência e a continuidade das políticas públicas, além de assegurar que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e em conformidade com os objetivos estabelecidos no PPA (ENAP, 2014; ENAP, 2021).

Desse modo, o PPA desempenha um papel crucial no planejamento e orçamento público, conforme estabelecido pela Constituição Federal. No entanto, sua eficácia depende de uma abordagem mais adaptativa e estratégica, capaz de promover uma gestão pública eficiente e transparente, em conformidade com os princípios constitucionais (PAULO, 2010). Por fim, além de ser um instrumento essencial no contexto do planejamento e orçamento público, o PPA também pode se relacionar diretamente com a Democracia Participativa, outro pilar fundamental do sistema político brasileiro. A participação da sociedade na elaboração, execução e monitoramento do PPA não apenas fortalece a legitimidade das políticas públicas, mas também promove uma maior transparência e accountability no processo decisório. Nesse sentido, a integração entre o PPA e a Democracia Participativa é crucial para garantir que as políticas governamentais reflitam efetivamente as demandas e necessidades da população, contribuindo assim para a consolidação de um Estado mais democrático e inclusivo.



### 3 METOLOGIA

O presente trabalho utiliza como estudo de caso o Plano Plurianual (PPA) Participativo de 2023. O principal objetivo da pesquisa foi realizar uma análise documental, buscando compreender o processo de formação do PPA e verificar a efetiva participação popular durante sua construção.

A pesquisa documental incluiu a revisão de documentos oficiais, como o texto completo do PPA, relatórios de progresso, manuais técnicos, além de materiais de comunicação relacionados ao processo participativo. Esses documentos foram analisados para identificar como as decisões foram tomadas, as prioridades estabelecidas e a forma como a participação de diferentes atores foi incorporada ao longo do processo. A inclusão de grupos marginalizados, a transparência nas informações e a efetividade na implementação das políticas propostas também foram observadas.

A medição do nível de participação democrática do processo deu-se por intermédio da análise do PPA pela teoria de Bühlmann *et al.* (2008) sobre a qualidade da democracia. Desse modo, por meio do modelo de mensuração Barômetro da Democracia foi verificado como a participação popular foi incorporada no processo de formulação do PPA Participativo de 2023. O modelo de Bühlmann *et al.* (2008), que define a qualidade da democracia com base em dimensões como liberdade política, igualdade política e controle pela população, serviu como base para mensurar o nível de democracia participativa presente no processo. Foram analisados elementos como a transparência nas etapas de construção do PPA, a amplitude da participação de diferentes grupos sociais e regionais, e a influência efetiva dessas contribuições nas decisões finais.

A partir desse modelo, verificou-se o grau de envolvimento dos cidadãos e de suas representações formais, na formulação das políticas e metas do plano. A análise focou, também, na equidade das oportunidades de participação, ou seja, se as diversas regiões e grupos sociais tiveram acesso igualitário às instâncias de decisão e debate. Além disso, o Barômetro da Democracia foi utilizado para avaliar se as informações essenciais foram amplamente divulgadas e se o feedback da sociedade civil foi realmente considerado ao longo do processo.

Para ampliar essa análise, o presente trabalho pretendeu comparar a experiência do PPA Participativo com várias iniciativas de Orçamento Participativo e Orçamento Participativo Digital anteriores, tanto brasileiras, quanto internacionais. Essa comparação permitiu a identificação de similaridades e diferenças nos processos, além da avaliação de instrumentos utilizados, com o fito de entender quais demais experiências enriqueceram o PPA ou se o PPA

trouxe inovações. Também foi abordada a dificuldade de se realizar democracia participativa na esfera federal, em contraste com a maioria das experiências locais, considerando os desafios específicos da escala nacional e da complexidade institucional envolvida.

O PPA Participativo foi contextualizado dentro da trajetória histórica de planejamento público no Brasil, avaliando seu papel em relação a tentativas anteriores de engajamento da sociedade civil. O método do Barômetro da Democracia situou-se dentro da literatura sobre medição da qualidade democrática, justificando sua escolha como ferramenta analítica, mas também considerando a possibilidade de incorporar elementos de outros métodos para fortalecer a análise.

Por fim, o trabalho comparou o processo participativo de formulação deste PPA com a confecção de PPAs anteriores, verificando se já ocorreram tentativas de maior participação social na esfera federal e se essas iniciativas tiveram algum impacto na elaboração do PPA de 2023. Também discutiu-se o desafio de aplicar mecanismos de democracia participativa a uma peça de planejamento público de alta complexidade, como o PPA, que envolve múltiplos órgãos e indicadores detalhados, além de estar inserido em um processo normalmente associado a debates orçamentários.

## 4 RESULTADOS

### 4.1 Estudo de caso PPA Participativo

O Plano Plurianual (PPA) Participativo 2024-2027 é resultado de uma tentativa do governo federal de realizar um processo inclusivo e colaborativo que envolveu a sociedade civil, movimentos sociais e diferentes órgãos do governo federal. Este documento estratégico delinea as prioridades e diretrizes para os próximos quatro anos, em que o governo destaca seus compromissos com o desenvolvimento sustentável, a inclusão social e a eficiência na gestão pública (BRASIL, 2023c).

O governo estabeleceu prioridades para o período coberto pelo PPA 2024-2027, com foco em temas centrais para o desenvolvimento social e econômico do Brasil. Em primeiro lugar, o combate à fome e a redução das desigualdades são destacados como objetivos primordiais, refletindo a urgência de retirar o país do Mapa da Fome e promover uma sociedade mais equitativa (BRASIL, 2023c).

A educação básica também é citada como uma prioridade, com ênfase na melhoria da qualidade e no acesso ao ensino, reconhecendo a educação como um pilar essencial para o desenvolvimento a longo prazo. No campo da saúde, a atenção primária e especializada são áreas de foco, buscando fortalecer o Sistema Único de Saúde (SUS) e garantir que toda a população tenha acesso a cuidados de saúde de qualidade (BRASIL, 2023c).

O combate ao desmatamento e o enfrentamento da emergência climática aparecem como prioridades ambientais, refletindo a preocupação com a sustentabilidade e a necessidade de proteger o meio ambiente. O Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é outra prioridade mencionada, destinado a impulsionar a infraestrutura e o desenvolvimento econômico, enquanto a neindustrialização, trabalho, emprego e renda são enfatizados como elementos cruciais para o crescimento econômico e a inclusão social (BRASIL, 2023c).

Além dessas prioridades, o governo também estabeleceu agendas transversais que perpassam várias áreas políticas, incluindo a proteção e o desenvolvimento de crianças e adolescentes, a agenda ambiental, os direitos das mulheres, a proteção e promoção dos povos indígenas, e a igualdade racial. Essas agendas transversais pretendem demonstrar o compromisso do governo com a inclusão social e o respeito aos direitos humanos em todas as suas políticas e ações (BRASIL, 2023c).

O Eixo 1 do PPA 2024-2027, "Desenvolvimento Social e Garantia de Direitos", propõe uma série de objetivos estratégicos voltados para a promoção da inclusão social e proteção de

direitos no Brasil. Ele busca enfrentar a insegurança alimentar e a pobreza, retirando o país do Mapa da Fome e fortalecendo o Sistema Único de Saúde (SUS) para ampliar o acesso à saúde pública de qualidade. Além disso, o plano se compromete a melhorar a educação em todos os níveis, preparando os estudantes para os desafios de um mundo em transformação tecnológica (BRASIL, 2023c).

A cultura e os direitos humanos também são prioridades, com ênfase no fortalecimento da economia criativa e na proteção de grupos vulneráveis, como mulheres, povos indígenas e populações tradicionais. O combate ao racismo e a promoção da igualdade racial aparecem como elementos estruturantes do plano, que também visa assegurar proteção previdenciária a todos os trabalhadores (BRASIL, 2023c).

No campo urbano, o plano incentiva a transição para cidades criativas e sustentáveis, e propõe uma segurança pública integrada, focada na prevenção e na ação policial qualificada. Para medir o progresso desses objetivos, o PPA estabelece indicadores-chave como a taxa de mortalidade infantil, o Ideb do ensino médio, e a prevalência da desnutrição. Esses indicadores serão fundamentais para avaliar o impacto das políticas e garantir um desenvolvimento social mais inclusivo e justo (BRASIL, 2023c).

O Eixo 2 do PPA 2024-2027 foca no desenvolvimento econômico e na sustentabilidade socioambiental. O plano busca conservar e usar o meio ambiente de maneira sustentável, melhorar a gestão de riscos e adaptação às mudanças climáticas, e fortalecer a agricultura familiar e o agronegócio sustentável. Promove a industrialização baseada em novas tecnologias e a descarbonização da economia (BRASIL, 2023c).

Há um foco em aumentar a produtividade e a competitividade, além de investir em ciência, tecnologia e inovação. O objetivo governamental é gerar mais empregos dignos, garantir a segurança energética com fontes limpas e promover a inclusão digital. Também se pretende melhorar a eficiência logística e diversificar as exportações. O plano busca reduzir desigualdades regionais e promover a segurança hídrica, enquanto desenvolve o setor mineral de forma sustentável. Indicadores-chave incluem a proporção de PIB da indústria de transformação, investimentos em P&D, e participação das energias limpas na matriz energética (BRASIL, 2023c).

O Eixo 3 do PPA 2024-2027 se concentra na defesa da democracia e na reconstrução do Estado e da soberania. Os objetivos incluem ampliar a democracia participativa, fortalecer a transparência e o controle social, e aprimorar as capacidades estatais para oferecer serviços públicos de qualidade, com uma ênfase na cooperação federativa (BRASIL, 2023c).

O plano visa intensificar a transformação digital em todos os níveis de governo para

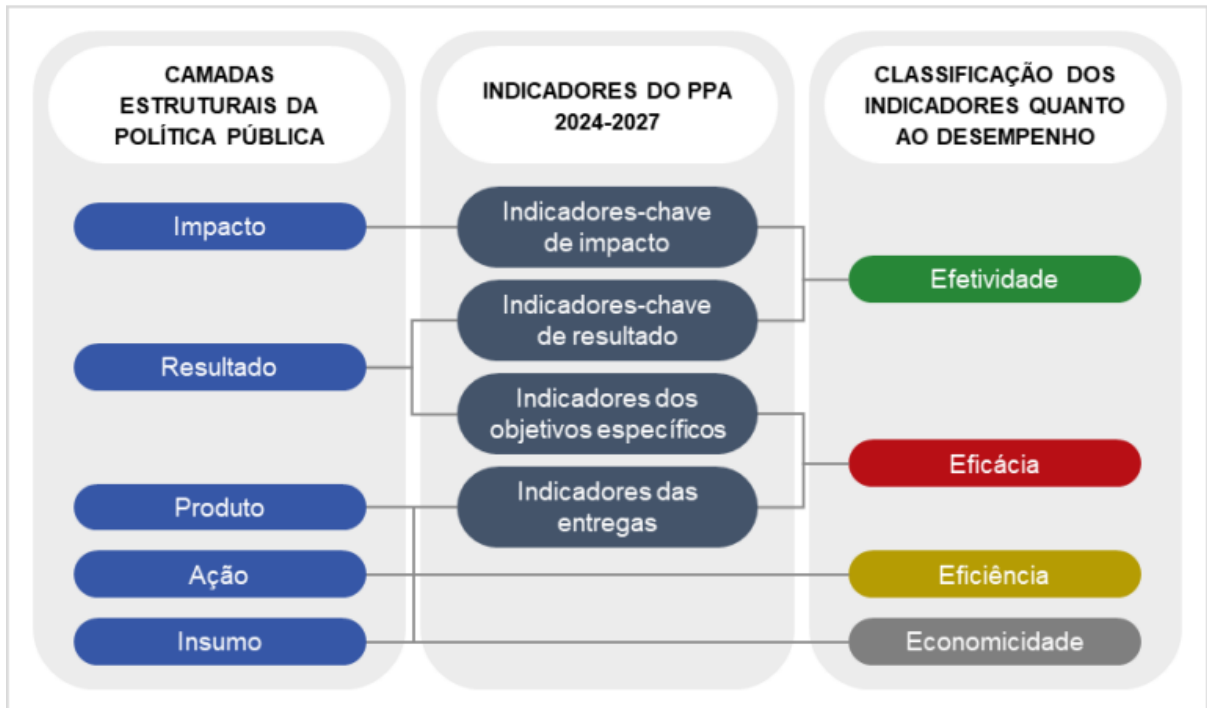
melhorar a eficiência e a entrega de resultados. Também busca defender a soberania nacional e promover a cooperação internacional e o desenvolvimento regional integrado. Além disso, o foco está em assegurar um regime fiscal e tributário justo e sustentável, e em aperfeiçoar o sistema de justiça para ampliar o acesso e o exercício dos direitos. Indicadores-chave para este eixo incluem o Open Budget Index (OBI), a proporção do investimento federal no orçamento, a posição do Brasil no Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico da ONU, e a dívida bruta do Governo Geral em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) (BRASIL, 2023c).

#### **4.2 Indicadores e metas do PPA**

A construção de indicadores e metas coerentes é fundamental para o bom funcionamento do Plano Plurianual. Por isso, o PPA 2024 - 2027, conta com indicadores que visam o monitoramento pleno dos objetivos propostos, passando por 3 níveis: estratégico, tático e das entregas declaradas. Tais indicadores podem ser subdivididos em classificações de economicidade (relacionado a questão financeira, custos e gastos), eficiência (que mede a relação entre os insumos utilizados e os resultados gerados), eficácia (estabelece a conexão entre os programas propostos e as metas e objetivos estabelecidos) e a efetividade (fator crucial para medir os efeitos da transformação social) (BRASIL, 2023c).

Nesse contexto, as camadas estruturais da política pública resultam nos indicadores do PPA que, conseqüentemente, são classificados quanto ao seu desempenho, conforme a imagem abaixo (BRASIL, 2023c).

Figura 1. Relação entre Camadas Estruturais, Indicadores do PPA e Indicadores de Desempenho



Fonte: BRASIL, 2023c

O Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 possui três categorias de indicadores: indicadores-chave nacionais, indicadores dos objetivos específicos e indicadores das entregas. Desse modo, os primeiros, indicadores-chave nacionais, se enquadram na dimensão estratégica e são subdivididos em indicadores de impacto e resultado. Os indicadores de impacto medem as consequências de intervenções a longo prazo e estão alinhados aos impactos estruturais no modelo lógico. Têm natureza ampla, multidimensional, e fornecem um diagnóstico do Brasil para definição de prioridades governamentais. São padronizados internacionalmente e alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (BRASIL, 2023c).

Já os indicadores de resultado avaliam mudanças no médio prazo relacionadas diretamente às políticas públicas executadas. Eles orientam a elaboração dos programas e o monitoramento no Relatório Anual. A outra categoria é a dos indicadores dos objetivos específicos, que se relacionam com os resultados de curto prazo gerados pelos produtos entregues, ligados aos objetivos específicos do programa. Eles devem ser claros, de fácil mensuração e coleta, além de permitir desagregação territorial e por recortes de gênero, raça, e idade (BRASIL, 2023c).

Por fim, os indicadores das entregas se referem à dimensão tática, mensurando o alcance

das entregas de bens ou serviços ao público-alvo. Devem seguir as mesmas características de clareza, mensurabilidade, e comparabilidade dos indicadores dos objetivos específicos. No contexto do PPA, a combinação de indicadores e metas visa medir o desempenho das políticas públicas e permitir o ajuste de estratégias conforme necessário (BRASIL, 2023c).

### **4.3 Participação Social na Elaboração do PPA**

O objetivo do governo federal era que a participação social desempenhasse um papel crucial e dinâmico ao longo de todo o processo de construção do PPA 2024-2027, destacando-se em diferentes fases e plataformas colaborativas (BRASIL, 2023d). Dessa forma, a Plataforma Brasil Participativo emergiu como um canal fundamental para a interação direta entre o governo e a sociedade. Por meio dessa plataforma digital, milhares de cidadãos puderam submeter suas propostas e contribuições, refletindo uma ampla gama de preocupações e aspirações da população brasileira. Essa abertura e acessibilidade foram essenciais para garantir que diversas vozes fossem ouvidas, independentemente de localização geográfica ou representatividade formal (BRASIL, 2023d).

Ademais, os Fóruns Interconselhos complementaram essa dinâmica ao proporcionar um espaço físico e estruturado para o debate e a priorização das propostas mais relevantes. Reunindo representantes de diversos setores da sociedade civil, academia, empresariado e organizações não governamentais, os Fóruns Interconselhos não apenas ampliaram a pluralidade de perspectivas, mas também promoveram um diálogo sobre os desafios e prioridades nacionais (BRASIL, 2023d).

As Plenárias Estaduais também desempenharam um papel fundamental no processo de construção do PPA 2024-2027. Entre maio e julho de 2023, foram realizadas 27 plenárias em todas as unidades da federação, proporcionando um espaço para a mobilização da sociedade civil em cada estado. Nessas plenárias, cidadãos, movimentos sociais e organizações tiveram a oportunidade de discutir e apresentar suas propostas de maneira presencial, conectando-se diretamente com o governo federal (BRASIL, 2023d).

Além de promover o diálogo entre diferentes segmentos da sociedade, as plenárias foram uma plataforma para a defesa de propostas já cadastradas na Plataforma Brasil Participativo. Com a presença de autoridades governamentais de alto escalão, como o presidente e ministros, as plenárias estaduais também ajudaram a fortalecer a legitimidade do processo participativo, permitindo que as pautas locais e regionais fossem incorporadas ao PPA de forma mais robusta (BRASIL, 2023d).

A articulação entre as plenárias estaduais e a plataforma digital permitiu uma integração eficaz entre os processos presenciais e online, ampliando o alcance e o impacto das propostas submetidas. Dessa maneira, as plenárias estaduais complementaram os Fóruns Interconselhos, não apenas garantindo uma ampla participação da sociedade, mas também promovendo um diálogo democrático e inclusivo sobre as prioridades nacionais (BRASIL, 2023d).

Além disso, a análise e priorização das propostas constituíram uma etapa crucial para assegurar que o PPA refletisse as demandas mais urgentes e viáveis. Cada proposta foi avaliada quanto à sua aderência aos objetivos estratégicos e metas estabelecidas no plano. Temas como combate ao desmatamento, segurança alimentar, saúde pública de qualidade e educação inclusiva foram priorizados devido à sua relevância direta para o bem-estar e o desenvolvimento sustentável do país. Esse processo não apenas garantiu a integridade técnica do PPA, mas também fortaleceu sua legitimidade e capacidade de implementação (BRASIL, 2023d).

Nessa prisma, é possível ponderar que, na tomada de decisão, muitos OPD permitem o envio de sugestões e a votação on-line. Alguns casos apresentam uma participação exclusivamente digital, enquanto outros combinam processos presenciais com votações digitais. A minoria dos orçamentos participativos digitais existentes incluíram ferramentas para deliberação e discussão on-line, indicando um controle significativo do governo sobre o processo (IASULAITIS *et al.*, 2019).

Durante a fase de tomada de decisão, a plataforma digital possibilitou não apenas o envio de sugestões, mas também a participação ativa dos cidadãos por meio de votações online. Essa abordagem combinada de processos presenciais e digitais garantiu um maior alcance e inclusão, ao mesmo tempo em que facilitou a interação e o engajamento contínuo entre governo e sociedade. Essa dinâmica democrática, apoiada pela tecnologia, fortaleceu a transparência e a legitimidade das decisões tomadas no PPA 2024-2027, estabelecendo um modelo para outras práticas participativas ao redor do mundo (BRASIL, 2023d).

Desse modo, pode-se concluir que ao promover um ambiente de colaboração aberta e transparente, o PPA Participativo 2024-2027 pretendeu se apresentar como um instrumento de planejamento estratégico, mas também como um exemplo de como a governança democrática pode ser enriquecida pela participação ativa da sociedade. A continuidade desse engajamento será fundamental para garantir que o plano evolua de maneira adaptativa, respondendo eficazmente aos desafios emergentes e às aspirações em constante mudança dos cidadãos brasileiros (BRASIL, 2023d).



### 4.3.1 Perfil dos Participantes – Por Região do País

Com base nos dados fornecidos pelo Relatório da Participação Social no PPA 2024-2027, dos 1.422.529 participantes, a distribuição regional é a seguinte:

Quadro 1: Participantes por região do país

Região	População	%	Participante	%	Propo- nente	%	Votos	%
<b>NORTE</b>	19.353.062	8,95	101.118	7,11	801	9,54	111.230	7,26
<b>Rondônia</b>	1.851.491	0,86	10.780	0,76	45	0,54	11.152	0,73
<b>Acre</b>	931.268	0,43	6.047	0,43	66	0,79	6.931	0,45
<b>Amazonas</b>	4.391.960	2,03	16.307	1,15	109	1,30	17.202	1,12
<b>Roraima</b>	683.769	0,32	4.765	0,33	48	0,57	6.282	0,41
<b>Pará</b>	8.945.219	4,14	40.153	2,82	322	3,84	43.098	2,81
<b>Amapá</b>	908.689	0,42	11.048	0,78	144	1,72	14.269	0,93
<b>Tocantins</b>	1.640.666	0,76	12.018	0,84	67	0,80	12.296	0,80
<b>NORDESTE</b>	58.223.677	26,92	442.757	31,12	2.476	29,50	462.133	30,18
<b>Maranhão</b>	7.227.850	3,34	45.728	3,21	252	3,00	46.231	3,02
<b>Piauí</b>	3.302.519	1,53	27.265	1,92	162	1,93	28.568	1,87
<b>Ceará</b>	9.342.908	4,32	63.072	4,43	337	4,01	65.526	4,28
<b>Rio Grande do Norte</b>	3.612.280	1,67	40.217	2,83	211	2,51	42.699	2,79
<b>Paraíba</b>	4.099.203	1,90	36.449	2,56	195	2,32	38.649	2,52

<b>Pernambuco</b>	9.786.666	4,52	77.670	5,46	418	4,98	81.740	5,34
<b>Alagoas</b>	3.391.204	1,57	19.450	1,37	134	1,60	20.701	1,35
<b>Sergipe</b>	2.376.447	1,10	16.917	1,19	102	1,22	17.636	1,15
<b>Bahia</b>	15.084.600	6,97	115.989	8,15	665	7,92	120.383	7,86
<b>SUDESTE</b>	90.806.278	41,98	533.454	37,50	3.250	38,72	575.016	37,55
<b>Minas Gerais</b>	21.634.690	10,00	135.458	9,52	771	9,19	142.625	9,31
<b>Espírito Santo</b>	4.194.227	1,94	23.569	1,66	156	1,86	24.990	1,63
<b>Rio de Janeiro</b>	17.644.073	8,16	145.242	10,21	899	10,71	158.485	10,35
<b>São Paulo</b>	47.333.288	21,88	229.185	16,11	1.424	16,96	248.916	16,26
<b>SUL</b>	30.801.938	14,24	236.936	16,66	1.195	14,24	266.009	17,37
<b>Paraná</b>	11.751.111	5,43	64.644	4,54	351	4,18	69.088	4,51
<b>Santa Catarina</b>	7.504.322	3,47	48.263	3,39	233	2,78	51.085	3,34
<b>Rio Grande do Sul</b>	11.546.505	5,34	124.029	8,72	611	7,28	145.836	9,52
<b>CENTRO-OESTE</b>	17.099.314	7,91	107.965	7,59	670	7,98	116.555	7,61
<b>Mato Grosso do Sul</b>	2.896.624	1,34	16.992	1,19	111	1,32	19.054	1,24
<b>Mato Grosso</b>	3.646.630	1,69	14.137	0,99	110	1,31	14.847	0,97

<b>Goiás</b>	7.388.558	3,42	36.065	2,54	203	2,42	37.534	2,45
<b>Distrito Federal</b>	3.167.502	1,46	40.771	2,87	246	2,93	45.120	2,95
<b>Ignorada</b>	-	-	299	0,02	2	0,02	338	0,02
<b>BRASIL</b>	216.284.269	100	1.422.529	100	8.394	100	1.531.281	100

Fonte: BRASIL, 2023d

Analisando a distribuição, observa-se que o Nordeste e o Sul foram as regiões com maior engajamento da população, com 0,76% e 0,77% de seus habitantes participando do processo, respectivamente. Essa taxa sugere um nível considerável de mobilização social nessas regiões. Em contraste, a região Norte apresenta o menor percentual de participação, com apenas 0,52% de sua população envolvida. Embora o Nordeste tenha uma participação total significativa, com 442.757 participantes (31,12% do total), e o Sul contribua com 236.936 participantes (16,66%), o Sudeste também apresenta um número relevante, com 533.454 participantes, correspondendo a 37,50% do total.

Essas comparações ganham mais profundidade ao observar qual o percentual de população que cada uma dessas regiões representa no cenário nacional. Embora o Sudeste tenha o maior número absoluto de participantes, isso se deve principalmente ao tamanho de sua população (90.806.278), que é a maior do país. A participação proporcional da região, ao considerar o percentual de habitantes, foi relativamente baixa. O Nordeste, com um número absoluto inferior ao Sudeste (58.223.677), destacou-se em termos proporcionais, mostrando uma maior mobilização popular em relação ao seu contingente populacional.

A participação total de cada região foi calculada pela fórmula:

$$\text{Participação Total da Região} = \frac{\text{Número de Participantes da Região}}{\text{Total de Participantes}} \times 100. \quad \text{Por}$$

exemplo, a participação total do Nordeste foi calculada como  $\frac{442.757}{1.422.529} \times 100 \approx 31,12\%$ .

Além disso, ao observar a relação entre a participação e a população total, a região Norte apresenta uma participação relativa de 0,52%, o que reflete um nível de mobilização mais baixo em relação a outras regiões. Apesar do número absoluto de participantes ser inferior (101.118), essa taxa é coerente com a densidade populacional da região. A fórmula usada para calcular essa participação foi:

$$\text{Participação Relativa da Região} = \frac{\text{Número de Participantes da Região}}{\text{População Total da Região}} \times 100$$

Assim, a participação relativa do Norte, por exemplo, foi de  $\frac{101.118}{19.353.062} \times 100 \approx 0,52\%$ . Isso contrasta com a região Centro-Oeste, que, apesar de ter um percentual de 0,63% de sua população participando, ainda fica abaixo das taxas registradas no Nordeste e no Sul. Essa disparidade pode refletir diferenças no nível de engajamento e na disponibilidade de recursos que incentivam a participação social.

Entre os estados, São Paulo lidera com o maior número de participantes (229.185), seguido por Rio de Janeiro (145.242), Minas Gerais (135.458) e Rio Grande do Sul (124.029). Esses números altos estão alinhados com as grandes populações e centros urbanos desses estados. O percentual de participantes em relação à população local é particularmente alto no Distrito Federal (1,29%), seguido pelo Amapá (1,22%) e o Rio Grande do Norte (1,11%), refletindo um engajamento notável nas regiões com populações menores.

Além disso, o Rio Grande do Sul e o Paraná se destacam na Região Sul, com 124.029 e 64.644 participantes, respectivamente. O Rio Grande do Sul, com 1,07% de engajamento, superou a média nacional de 0,66%, demonstrando um esforço relevante nas ações locais. Além disso, devido ao pioneirismo de Porto Alegre no Orçamento Participativo, entende-se que a população já está mais familiarizada com temas com esse tipo de interação com o poder público. Em contraste, Santa Catarina, também na Região Sul, apresentou números inferiores, com apenas 48.263 participantes, o que pode indicar menores esforços de conscientização ou menor conhecimento sobre o processo.

No Centro-Oeste, o Distrito Federal teve uma participação considerável (40.771 participantes), atingindo 1,29%, sendo um dos estados com maior percentual de envolvimento. Esse fato pode estar relacionado ao menor tamanho do estado, o que, conseqüentemente, facilita a participação presencial nas plenárias e fóruns interconselhos. Ademais, o elevado número de servidores públicos amplia o acesso a informações sobre o tema e eleva o nível de organização do setor. No entanto, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul apresentaram números significativamente menores, com apenas 14.137 e 16.992 participantes, respectivamente, o que impacta negativamente o desempenho da região.

Já na Região Norte, apesar do Pará ter a maior população da região (8.945.219), ele obteve apenas 40.153 participantes, ou 0,45% de engajamento. Em contrapartida, o Amapá, com uma das menores populações do país (908.689), teve uma participação surpreendentemente alta de 1,22%, com 11.048 participantes, destacando-se como um exemplo de forte adesão em regiões com menos habitantes.

Entretanto, alguns estados apresentam percentuais de participação bem abaixo da média geral nacional, que é de 0,66%. O Mato Grosso do Sul, por exemplo, teve apenas 0,59% de sua população participando, enquanto o Acre registrou 0,43%. Essa discrepância sugere variações significativas no nível de envolvimento da população nas diferentes regiões do Brasil, refletindo fatores como a disponibilidade de recursos, a organização da sociedade civil e a eficácia das iniciativas de engajamento.

Soma-se a isso, o fato dos dados demonstrarem que, apesar do número absoluto de participantes ser elevado em estados como São Paulo e Rio de Janeiro, o percentual de participação revela uma perspectiva mais aprofundada sobre o envolvimento social. Isso reforça a necessidade de estratégias direcionadas para aumentar a adesão em regiões e estados onde a participação cívica é mais desafiadora.

Por fim, um ponto relevante a ser observado é que nenhuma região do país obteve mais de 1% de engajamento de sua população para participar da construção do PPA Participativo. Esse cenário pode ser explicado pelo fato de o processo ainda ser novo e pouco conhecido, considerando que nenhum dos planos plurianuais anteriores contava com a participação popular. No entanto, é importante ressaltar que a baixa adesão populacional pode dificultar a percepção de representatividade nas propostas, comprometendo o sentido de inclusão e atendimento às necessidades reais da sociedade.

Nessa conjuntura, ao analisar a distribuição de propostas apresentadas, verifica-se que o Sudeste lidera em quantidade, com 3.250 propostas, correspondendo a 38,72% do total. Embora esse número seja expressivo, é fundamental contextualizar que o Sudeste possui também a maior população do país, representando 42,59% do total nacional. Ao comparar esses percentuais, observa-se que o número de propostas está aquém da proporção populacional da região, com uma diferença de cerca de 4%, o que sugere um baixo nível de engajamento proporcional da população no processo participativo.

Em contrapartida, a região Norte, com 801 propostas (9,54% do total), apresenta uma participação relativa semelhante à sua população, que corresponde a 9,07% do total nacional. Esse dado indica que, apesar dos desafios enfrentados em termos de organização e incentivo à participação, a região Norte conseguiu se mobilizar de forma proporcional ao tamanho de sua população. Já o Centro-Oeste, com 670 propostas (7,98%), mostra uma leve queda quando comparado ao seu percentual populacional de 8,01%.

O Nordeste, por sua vez, apresentou 2.476 propostas, o que corresponde a 29,50% do total, enquanto representa 27,30% da população brasileira. Isso demonstra um leve aumento na proporção de propostas em relação ao número de habitantes, sugerindo uma mobilização um

pouco maior da sociedade civil.

Por fim, a região Sul, com 1.195 propostas (14,24%), apresentou um número de propostas em linha com sua população, que corresponde a 14,44% do total. Esses dados mostram que o engajamento da população para apresentar propostas no Sul reflete uma mobilização social compatível com o tamanho populacional da região.

Essa análise mais detalhada, comparando o percentual de propostas com o tamanho da população, revela que as regiões Sudeste, Sul e Norte mantiveram uma proporção de propostas similar ao seu tamanho populacional, enquanto o Nordeste superou levemente essa média. Já o Centro-Oeste ficou um pouco abaixo de seu potencial de mobilização, considerando a quantidade de habitantes.

Uma pesquisa realizada pela Confederação Nacional do Transporte (CNT), em janeiro de 2024, revelou que a maior parte dos entrevistados nas regiões Norte e Centro-Oeste se identifica como sendo de direita. Além disso, apenas 39% dos entrevistados dessas regiões consideram o governo do presidente Lula como "ótimo" ou "bom". Esse cenário sugere que a oposição política predominante nessas áreas pode ter influência direta sobre a participação e o engajamento em propostas relacionadas ao Plano Plurianual Participativo de 2023, refletindo um possível desinteresse em iniciativas associadas a um governo petista. A pesquisa da CNT entrevistou cidadãos de várias regiões, e esses dados regionais indicam que a polarização política pode ser um fator relevante na análise da participação popular nas políticas públicas, especialmente em regiões onde a adesão às propostas de um governo progressista tende a ser mais baixa (CNT, 2024).

Por outro lado, o Nordeste, com 2.476 propostas, representa 29,50% do total, destacando-se como uma área de engajamento significativo. A doutora Priscila Lapa, especialista em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco, enfatiza a importância quantitativa e qualitativa da região no processo eleitoral. Segundo ela, o Nordeste possui o segundo maior colégio eleitoral do país e apresenta traços identitários e culturais muito específicos, refletindo uma diversidade que não pode ser subestimada em uma eleição nacional (LAPA, 2022).

Além disso, a região sintetiza problemas estruturais, como desigualdade social, que a coloca em uma condição especial ao construir uma agenda eleitoral. Essa relevância política pode ser um fator que contribui para a mobilização em torno do PPA, uma iniciativa do governo Lula, especialmente considerando que a região conta também com um maior número de governantes petistas.

Essas observações sobre a distribuição de propostas por região revelam a complexidade

da participação social no Brasil, evidenciando não apenas a quantidade de propostas, mas também as diferentes dinâmicas de engajamento em cada área. Para além, as diferenças entre os dados de participação e a proposição de propostas revelam disparidades significativas entre os estados. Por exemplo, enquanto São Paulo, com 229.185 participantes, apresenta uma alta participação, a quantidade de propostas formuladas (1.424) não condiz com sua grande população e engajamento.

Em contrapartida, o Nordeste, que mostra um engajamento robusto com 442.757 participantes, resulta em um número considerável de propostas (2.476), evidenciando uma correlação mais direta entre a mobilização social e a proposição de iniciativas. Por outro lado, estados como o Amapá e o Tocantins, que têm uma participação relativamente alta em termos percentuais, não geraram um volume proporcional de propostas, indicando que, embora haja um envolvimento da população, isso não se traduz necessariamente em um processo efetivo de formulação de propostas.

#### 4.3.2 Perfil dos Participantes - por Sexo

Quadro 2: Perfil dos participantes totais por sexo

Sexo	População	%	Participantes	%	Propostas	%	Votos	%
Masculino	98.532.431	48,9%	558.702	39,28	4.238	50,49	609.420	39,8
Feminino	104.548.325	51,5%	863.827	60,72	4.156	49,51	921.861	60,2

Fonte: Elaboração Própria e BRASIL, 2023d.

A análise do perfil de participantes no PPA Participativo revela que as mulheres tiveram um engajamento geral superior ao percentual populacional de 51,1%, tanto na participação quanto na votação. Em contraste, os homens, que compõem 48,9% da população, se destacaram mais como proponentes. Isso sugere que as campanhas e as iniciativas de engajamento puderam ter um impacto diferenciado entre os sexos, com as mulheres se mobilizando mais para participar e votar, enquanto os homens estiveram mais ativos em propor ideias.

Quadro 3: Perfil dos participantes de cada região por sexo

Região	Votos		Votos		Total de Votos	Maior Disparidade de Votos Femininos e Masculinos por Estado (Feminino/Masculino)
	Femininos	%	Masculinos	%		
Norte	13.618	63,7%	7.760	36,3%	21.378	Amapá (65,1% / 34,9%)
Nordeste	31.526	58,9%	22.028	41,1%	53.554	Bahia (60,8% / 39,2%)
Sudeste	64.068	61,6%	39.830	38,4%	103.898	São Paulo (61,4% / 38,6%)
Sul	24.360	60,9%	15.622	39,1%	39.982	Rio Grande do Sul (≈61% / ≈39%)
Centro-Oeste	11.007	62,9%	6.509	37,1%	17.516	Distrito Federal (64,5% / 35,5%)

Fonte: Elaboração Própria, BRASIL, 2023d e IBGE, 2022.

Ao examinar a participação por região, a disparidade de engajamento entre os sexos se destaca, com o Sudeste liderando tanto em volume absoluto de votos quanto em diferença entre os sexos. É importante lembrar que, como o Sudeste é a maior região do país, é natural que esteja nessa posição. As mulheres registraram um total de 61,6% dos votos, enquanto os homens somaram 38,4% dos votos. Já em São Paulo, a diferença alcança 61,4% para mulheres contra 38,6% para homens, refletindo um expressivo predomínio feminino.

Além disso, na região Sul, as mulheres também superaram em votos, contabilizando 60,9% contra 39,1% dos homens. O Rio Grande do Sul foi o estado com maior concentração de votos femininos na região. Análogo a isso, no Nordeste, a participação feminina somou 58,9%, enquanto os homens contribuíram com 41,1%. O estado da Bahia foi o destaque nesta região, com as mulheres representando a maior parte dos votos (60,8%).

Já no Centro-Oeste, as mulheres obtiveram 62,9% dos votos, e os homens, 37,1%. O Distrito Federal, particularmente, apresentou a maior representatividade feminina, evidenciando o padrão de maior engajamento das mulheres. Todavia, a menor diferença foi observada na região Norte, com as mulheres somando 63,7% dos votos e os homens, 36,3%. No Amapá, destaca-se a maior disparidade de votos na região, com as mulheres superando



significativamente os homens (65,1% contra 34,9%). Desse modo, esses dados não apenas mostram o engajamento regional, mas também sugerem que fatores socioculturais e demográficos podem influenciar o nível de participação entre os sexos em diferentes áreas do país.

### **4.3.3 Perfil dos Participantes – por Faixa Etária**

A análise dos dados sobre a faixa etária dos participantes do Brasil Participativo revela que a maioria dos participantes está na faixa de 25 a 44 anos, com uma representação significativa de 59,95%, isto é, mais da metade dos participantes totais. Esta faixa etária também é predominante entre os votos, com 55,76% do total. Esses valores, ao serem comparados com o percentual de pessoas desse grupo na população total, 31,11% (IGBE, 2022), evidenciam que indivíduos entre 25 e 44 anos são significativamente mais ativos em termos de participação e votação.

A tabela abaixo ilustra a distribuição dos participantes, propostas e votos por faixa etária.

Tabela 1: Perfil dos participantes por faixa etária.

Grupo de idade	Participantes	%	Propostas	%	Votos	%
Até 14 anos	1981	0.15%	10	0.14%	878	0.06%
15 a 24 anos	156040	11.99%	550	7.44%	206105	13.47%
25 a 34 anos	374566	28.79%	1327	17.94%	394513	25.78%
35 a 44 anos	405470	31.16%	1279	17.30%	443500	28.98%
45 a 54 anos	244264	18.77%	2067	27.95%	271121	17.72%
55 a 64 anos	65419	5.03%	1597	21.60%	156858	10.25%
65 a 70 anos	53397	4.10%	565	7.64%	57199	3.74%

Fonte: BRASIL, 2023d

Observa-se, para a faixa etária de 15 a 24 anos, a média geral de participação e votação no Brasil Participativo está acima do esperado, com uma presença considerável (11,99%) em relação ao seu peso populacional de aproximadamente 14,69% (IBGE, 2022). Esses jovens representam uma parte significativa dos votantes (13,47%), indicando uma inclinação para apoiar ideias e iniciativas, embora tenham uma menor contribuição nas propostas, que representam apenas 7,44% do total. Essa discrepância pode sugerir que, embora engajados, os jovens podem sentir-se menos à vontade para propor diretamente, possivelmente por conta de uma experiência limitada ou por sentirem que suas ideias precisam de amadurecimento antes de se tornarem propostas formais. Contudo, o incentivo a uma participação mais ativa dos jovens é essencial, pois eles representam o futuro e seu engajamento ajudará a moldar políticas públicas que impactarão diretamente sua geração e as seguintes.

Em contraste, a participação de pessoas com mais de 60 anos está abaixo da média esperada com base em sua representação populacional, de aproximadamente 13% (IBGE, 2022). Isso sugere que, embora possam ter interesse, as barreiras tecnológicas ou uma possível

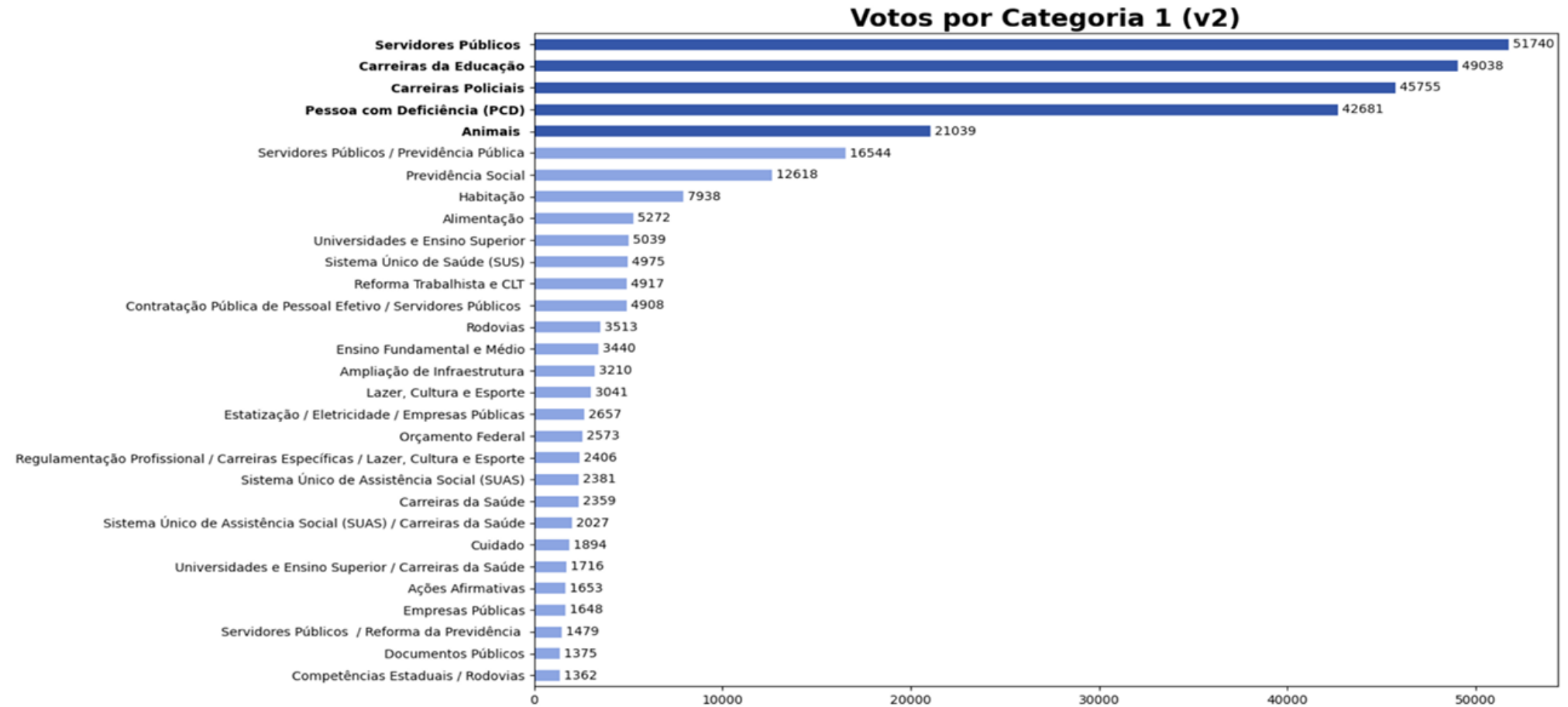
percepção de distanciamento dos temas em pauta podem restringir a presença desse grupo nas propostas e votações. Todavia, o envelhecimento populacional e a inversão da pirâmide etária já é uma realidade para o Brasil, visto que, de acordo com o Censo Populacional de 2022, o número de brasileiros com 65 anos ou mais cresceu 57,4% em 12 anos (IBGE, 2022).

Nesse prisma, engajar os idosos é igualmente importante para que suas demandas específicas sejam contempladas. Diante desse cenário, uma maior adaptação dos canais de participação, com abordagens mais acessíveis e inclusivas, poderia aumentar o engajamento de todas as faixas etárias, promovendo uma participação mais equilibrada e representativa entre os diferentes grupos.

#### **4.3.4 Propostas mais votadas – Por temática**

A análise dos votos por categorias temáticas, fornece percepções interessantes sobre o foco do engajamento social em torno de áreas específicas, conforme mostrado no gráfico abaixo

Gráfico 1: Votos por Categoria.



Fonte: Brasil, 2023e.

É possível observar que as propostas com maior número de votos estão associadas a temas que frequentemente envolvem o setor público, como servidores públicos, carreiras de educação e carreiras policiais. Esse destaque aos temas que afetam diretamente os trabalhadores do setor público sugere uma concentração da participação por este grupo, no qual a atuação profissional pode estar entre os principais impulsionadores das preferências de engajamento.

Outro ponto importante é a visibilidade de temas voltados para demandas de inclusão social e bem-estar, como pessoas com deficiência (PCD) e proteção animal, que também receberam uma expressiva quantidade de votos. Além disso, áreas relacionadas à previdência, saúde e educação superior mantêm uma forte presença entre as temáticas prioritárias, revelando o peso de assuntos que impactam diretamente a segurança e o desenvolvimento social.

Esse agrupamento de votos por temas não só expõe os interesses mais representativos do público participante, mas também indica uma possível falha na divulgação do PPA Participativo, resultando em um recorte restrito de participação. A expressiva quantidade de propostas relacionadas ao funcionalismo público sugere que a mobilização ficou concentrada entre pessoas mais próximas a esse setor, o que pode ter limitado o alcance da iniciativa e criado um viés nos resultados, favorecendo grupos com maior familiaridade e proximidade com o processo de consulta pública.

#### **4.3.5 Propostas mais votadas – Por Estado**

A análise das propostas mais votadas em cada estado, de acordo com os dados do Relatório da Participação Social no Plano Plurianual 2024-2027, revela diferenças significativas nas áreas de interesse da população, que podem ser correlacionadas com a economia local e as necessidades sociais de cada região. Ao comparar esses fatores, é possível identificar possíveis razões para o maior ou menor engajamento em determinadas temáticas.

Assim, nos estados da região Norte, como Acre, Amapá e Amazonas, os programas mais votados incluem temas como "Enfrentamento da Emergência Climática", "Atenção Primária à Saúde" e "Segurança Alimentar e Nutricional". Esta preferência pode estar ligada à grande dependência da economia regional dos recursos naturais e ao impacto direto das mudanças climáticas sobre as atividades de subsistência, como a agricultura familiar e a pesca. Além disso, a região enfrenta desafios significativos no acesso à saúde pública de qualidade, o que explica o destaque para programas de saúde primária e especializada.

Já no Amapá, por exemplo, o programa "Juventude: Direitos, participação e bem viver" recebeu um número expressivo de votos. Isso pode ser explicado pela grande proporção de

jovens na população e pela necessidade de políticas que garantam a inclusão social e oportunidades de desenvolvimento para essa faixa etária.

Nos estados do Nordeste, por sua vez, como Bahia, Pernambuco e Ceará, os programas mais votados são voltados para a "Atenção Primária à Saúde", "Promoção da Igualdade Etnico-racial" e "Segurança Alimentar e Nutricional". A escolha dessas áreas pode estar relacionada às elevadas taxas de pobreza e desigualdade social na região, bem como à forte dependência da agricultura e da pesca. A segurança alimentar é uma questão crucial, especialmente em áreas rurais e vulneráveis, onde o acesso a alimentos é frequentemente precário.

Ademais, a Bahia, por exemplo, votou massivamente em programas de promoção da igualdade étnico-racial, o que pode ser explicado pela grande população afrodescendente no estado e pela demanda histórica por políticas de combate ao racismo e promoção de igualdade de oportunidades.

Entretanto, a região Sudeste, composta por estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, liderou a votação em programas relacionados ao "Enfrentamento da Emergência Climática" e à "Promoção do Trabalho Digno, Emprego e Renda". Essa escolha reflete uma preocupação crescente com os impactos das mudanças climáticas em grandes centros urbanos e industriais, onde as questões ambientais têm repercussões diretas na economia e na qualidade de vida. Além disso, a alta taxa de urbanização e o crescimento econômico da região aumentam a demanda por emprego e melhores condições de trabalho, especialmente em tempos de crise econômica.

No Rio de Janeiro, cidade berço de uma das 7 Maravilhas do Mundo, por exemplo, o programa "Turismo, esse é o Destino" recebeu um número significativo de votos, destacando a importância da indústria do turismo para a economia local. Em São Paulo, o foco na emergência climática e no trabalho digno pode refletir as preocupações de uma população urbana que lida com problemas de poluição e desigualdade de renda.

Nos estados do Sul, como Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, o "Enfrentamento da Emergência Climática" e a "Promoção do Trabalho Digno, Emprego e Renda" também foram altamente votados. A economia da região, que depende fortemente da agricultura, pecuária e indústria, torna o enfrentamento das mudanças climáticas uma questão prioritária. Além disso, o Sul é uma região que, historicamente, apresenta altos índices de industrialização e desenvolvimento econômico, o que pode explicar a demanda por políticas que promovam condições dignas de trabalho e emprego.

Por fim, no Centro-Oeste, estados como Mato Grosso, Goiás e o Distrito Federal também priorizaram programas de "Enfrentamento da Emergência Climática" e "Promoção do

Trabalho Digno, Emprego e Renda". A economia da região é dominada pelo agronegócio, o que explica a preocupação com questões climáticas que afetam diretamente a produtividade agrícola. Além disso, o crescimento populacional rápido e a urbanização crescente, especialmente em torno da capital federal, aumentam a demanda por empregos e melhores condições de trabalho. Para mais, no Distrito Federal, o programa "Promoção da Igualdade Étnico-racial" também recebeu destaque, refletindo a diversidade da população e as tensões sociais relacionadas à desigualdade racial no coração político do país.

Desse modo, nota-se que os padrões de engajamento em cada região parecem refletir as especificidades econômicas e sociais locais. Sendo assim, regiões com maior engajamento, como o Sudeste e o Sul, tendem a ter economias mais dinâmicas e população urbana, com acesso mais fácil à internet e ferramentas digitais. Isso pode explicar a maior participação nos processos de votação online. Em contrapartida, regiões com menor engajamento, como o Norte e o Centro-Oeste, podem enfrentar desafios relacionados à conectividade digital e à infraestrutura, o que pode limitar a participação popular. No entanto, onde o impacto das mudanças climáticas e a carência em serviços essenciais, como saúde e segurança alimentar, são mais agudos, o engajamento em temas específicos é mais expressivo.

#### **4.3.6 Propostas mais votadas – Por Faixa Etária**

A análise dos dados de participação, segmentados por faixa etária e propostas mais votadas, revela tendências específicas de engajamento em temas prioritários para diferentes grupos. A faixa etária de 25 a 34 anos, que corresponde a 25,02% dos votos totais, destacou-se como a mais ativa no processo. Essa maior adesão pode refletir a relevância dos temas tratados para indivíduos em idade produtiva, além de indicar um maior engajamento cívico entre jovens adultos que se mostram atentos a pautas sociais e econômicas.

Em termos de interesses específicos, os jovens entre 15 e 24 anos direcionaram seu maior apoio à proposta “Juventude: Direitos, participação e bem viver”, com 5.363 votos, sugerindo uma alta sensibilidade e engajamento dessa faixa etária em pautas de juventude e direitos. O foco dessa idade em políticas de emprego e turismo também revela uma expectativa por oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional.

Já nas faixas etárias de 35 a 64 anos, as prioridades parecem deslocar-se para temas de saúde, com forte adesão a propostas como “Atenção Primária à Saúde” e “Atenção Especializada à Saúde”, além do “Enfrentamento da Emergência Climática”, que se destacou como um tema de importância para adultos a partir dos 35 anos. Isso sugere que, para esses

grupos, políticas públicas voltadas à saúde e à sustentabilidade ambiental estão entre as maiores preocupações. Para os mais idosos (65 anos ou mais), o tema da emergência climática continua sendo relevante, juntamente com pautas voltadas à agricultura familiar e agroecologia, áreas que podem ter uma relação direta com qualidade de vida e estabilidade econômica.

A tabela a seguir demonstra as três propostas mais votadas por faixa etária, indicando um padrão consistente nas demandas por saúde e segurança climática, com interesse menor por setores como turismo e trabalho, que, embora relevantes, ocupam posições secundárias.

Quadro 4: Propostas mais votadas por faixa etária

Faixa Etária	Propostas Mais Votadas
Até 14 anos	Atenção Especializada à Saúde; Turismo, esse é o Destino; Atenção Primária à Saúde
15 a 24 anos	Juventude: Direitos, participação e bem viver; Promoção do Trabalho Digno, Emprego e Renda; Turismo, esse é o Destino
25 a 34 anos	Atenção Primária à Saúde; Atenção Especializada à Saúde; Turismo, esse é o Destino
35 a 44 anos	Atenção Primária à Saúde; Atenção Especializada à Saúde; Enfrentamento da Emergência Climática
45 a 54 anos	Atenção Primária à Saúde; Atenção Especializada à Saúde; Enfrentamento da Emergência Climática
55 a 64 anos	Enfrentamento da Emergência Climática; Atenção Primária à Saúde; Atenção Especializada à Saúde
65 ou mais	Enfrentamento da Emergência Climática; Atenção Primária à Saúde; Agricultura Familiar e Agroecologia

Fonte: BRASIL, 2023d

Regionalmente, algumas tendências são especialmente reveladoras e apontam para variações no foco dos temas em cada localidade. Na Região Norte, por exemplo, a participação juvenil (15 a 24 anos) foi especialmente alta, sendo o estado do Amapá responsável por 7.767 votos. Isso sugere que o interesse por temas voltados para jovens foi forte na região, um dos motivos desse cenário é o fato dessa região ser a que possui mais jovem no país (IBGE, 2022).

Na região Nordeste, o maior engajamento foi da faixa de 35 a 44 anos, com



Alagoas, Bahia e Pernambuco se destacando. Esse padrão sugere uma população madura, focada em questões essenciais para a região, como saúde e segurança climática. De forma análoga, na Região Sudeste faixa etária de 25 a 34 anos liderou o engajamento, com São Paulo concentrando 43,18% dos votos dessa faixa. Esse dado destaca o papel da juventude ativa em uma região com uma maior oferta de oportunidades, talvez impulsionando um engajamento superior entre jovens adultos.

A situação na Região Sul foi parecida. A faixa de 35 a 44 anos foi a mais engajada, especialmente no Paraná e Rio Grande do Sul, o que pode indicar um perfil regional com foco em desenvolvimento e infraestrutura, além de questões ambientais.

Por fim, na Região Centro-Oeste os eleitores na faixa de 25 a 34 anos foram os mais ativos em estados como Distrito Federal, Mato Grosso e Goiás. Em Mato Grosso do Sul, a faixa de 35 a 44 anos liderou. Essa concentração de votos em idades produtivas sugere um engajamento voltado para pautas de desenvolvimento e sustentabilidade.

#### **4.4 Dimensões Estratégicas do PPA**

O PPA 2024-2027 representa um marco na definição de diretrizes estratégicas que orientarão o desenvolvimento do Brasil nos próximos quatro anos. Estruturado em dimensões que abrangem desde uma visão de futuro até valores e diretrizes fundamentais, o plano foi moldado para refletir os principais desafios e necessidades do país (BRASIL, 2023a).

Nesse sentido, a visão de futuro delineada no PPA foi concebida não apenas como um ideal a ser alcançado, mas como um compromisso com um Brasil melhor. Esta visão foi ajustada ao longo do processo participativo, incorporando insights e perspectivas advindos dos Fóruns Interconselhos e da Plataforma Brasil Participativo. O objetivo central é promover a dignidade e a qualidade de vida para todos os brasileiros, assegurando um crescimento econômico inclusivo e sustentável (BRASIL, 2023c).

Para mais, os atributos definidos no PPA são fundamentais para orientar a implementação das políticas públicas de maneira alinhada com os valores democráticos, a equidade social e o desenvolvimento sustentável. Esses atributos foram refinados com base nas contribuições coletivas dos diversos setores da sociedade, garantindo que o plano não apenas responda às necessidades imediatas, mas também esteja preparado para enfrentar os desafios futuros de forma resiliente e eficaz (BRASIL, 2023c).

É possível postular, também, que em termos de valores e diretrizes, o PPA estabelece um arcabouço que promove a democracia participativa, a diversidade cultural e a justiça social. Valores como inclusão econômica, redução de desigualdades e transparência na gestão pública foram firmemente enraizados no plano, orientando todas as iniciativas e programas a serem implementados nos próximos anos. Desse modo, de acordo com o governo federal, essas diretrizes não só visam garantir um ambiente equitativo e justo para todos os cidadãos, mas também fortalecer a governança pública através da prestação de contas e da eficiência na alocação de recursos (BRASIL, 2023c).

#### **4.5 Incorporação das Propostas no PPA**

O processo de incorporação das propostas no PPA 2024-2027 pretendia ser um exercício minucioso que envolvesse análises técnicas e institucionais detalhadas, garantindo que as contribuições da sociedade fossem integradas de forma eficaz e alinhadas com as competências dos ministérios responsáveis. Este processo seria essencial para assegurar que o plano refletisse as necessidades reais da população e fosse viável em termos práticos (BRASIL, 2023d).

Portanto, durante a fase inicial de análise, as propostas recebidas foram submetidas a avaliações técnicas. Cada proposta foi examinada quanto à sua exequibilidade, impacto potencial e alinhamento com os objetivos estratégicos do PPA. Esse processo não apenas verificou a viabilidade das propostas, mas também avaliou se estavam dentro do escopo de atuação de cada ministério (BRASIL, 2023d).

Para mais, um aspecto crucial dessa análise foi identificar propostas que demandavam estudos adicionais ou interlocução com outros órgãos governamentais. Isso foi necessário para definir adequadamente os atributos do PPA aos quais cada proposta seria associada, como programa, objetivo específico, entrega ou medida institucional. A integração dessas propostas exigiu uma coordenação estreita entre os ministérios envolvidos, garantindo que cada uma fosse atribuída ao contexto mais apropriado para sua implementação efetiva (BRASIL, 2023d).

No que tange ao processo de matriz de incorporação, foi desenvolvida uma matriz detalhada que orientava cada ministério quanto à inclusão das propostas recebidas. Esta matriz foi um instrumento fundamental para o acompanhamento sistemático das contribuições da sociedade ao longo do processo de formulação do PPA (BRASIL, 2023d).

A matriz especificava claramente cada proposta, detalhando o programa ou objetivo específico ao qual estava associada. Além disso, fornecia espaço para que os ministérios pudessem registrar se uma proposta foi incorporada integralmente, parcialmente, ou se

precisava de condições específicas para sua efetivação. Esse formato permitiu uma gestão transparente e organizada das contribuições recebidas (BRASIL, 2023d).

No que se refere aos números das incorporações, tem-se que, ao todo, foram avaliadas 814 propostas pelos ministérios responsáveis. Dessas, 286 propostas foram consideradas fora do escopo do PPA e receberam outros encaminhamentos pelo governo federal. As restantes, totalizando 528 propostas, foram submetidas a uma análise para determinar sua viabilidade e alinhamento com os objetivos estratégicos do plano (BRASIL, 2023d).

Quadro 5: Avaliação da incorporação das propostas no PPA 2024-2027.

	Número de propostas	Porcentagem
Incorporada	308	58,3
Parcialmente incorporada	76	14,4
Incorporação condicionada	20	3,8
Não incorporada	124	23,5
Total	528	100,0

Fonte: BRASIL, 2023d.

#### 4.6 Resultados e Perspectivas Futuras

O PPA Participativo 2024-2027 representa um marco significativo na promoção da democracia participativa e na construção de políticas públicas que verdadeiramente respondam às demandas e necessidades da sociedade brasileira. Ao acolher mais de 8 mil propostas através da Plataforma Brasil Participativo e dos Fóruns Interconselhos, o governo federal demonstrou um compromisso sério em envolver os cidadãos e os diversos setores da sociedade na formulação de suas diretrizes estratégicas (BRASIL, 2023e).

Assim, essas propostas não apenas enriqueceram o conteúdo do PPA, mas também ampliaram a diversidade de perspectivas e experiências consideradas na definição de objetivos e metas para os próximos quatro anos. Desde questões urgentes como segurança alimentar, saúde pública e educação de qualidade até desafios ambientais e econômicos, as propostas incorporadas refletem um esforço conjunto para promover um desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Por conseguinte, à medida que o PPA 2024-2027 é implementado, as próximas etapas incluem revisões anuais para ajustar as políticas conforme necessário, garantindo que os objetivos sejam alcançados de maneira eficaz e eficiente. O monitoramento contínuo será

fundamental para avaliar o progresso, identificar desafios emergentes e oportunidades de melhoria, sempre mantendo um canal aberto de comunicação e feedback com a sociedade.

#### **4.7 Avaliação do PPA pelo Barômetro da Democracia**

A avaliação do PPA Participativo 2024-2027 à luz do Barômetro da Democracia de Bühlmann *et al.* (2008) – que abrange as sete funções principais de liberdade política, igualdade política, controle popular, transparência, responsividade, integração e participação inclusiva – revela avanços e desafios significativos no contexto da democratização do planejamento público no Brasil.

No que se refere à liberdade política, o PPA Participativo representou um progresso importante ao oferecer canais para a expressão de interesses e demandas diretamente pela população em âmbito federal. As plataformas de participação incluíram a Plataforma Brasil Participativo, que permitia a submissão de propostas e votos online, e as redes sociais, que ampliaram o alcance das iniciativas e ajudaram a fomentar o engajamento. Além disso, as plenárias estaduais e os fóruns interconselhos foram elementos-chave, possibilitando que cidadãos participassem presencialmente e discutissem as propostas junto a representantes do governo.

No entanto, a plena efetividade dessa liberdade foi limitada por barreiras de acessibilidade nas ferramentas de participação, especialmente em regiões onde o acesso à internet é restrito e a infraestrutura digital ainda é insuficiente. Essas dificuldades foram especialmente sentidas por populações de áreas rurais e regiões Norte e Nordeste, onde a conectividade é mais baixa e menos estável, dificultando o acesso à plataforma digital para muitos cidadãos. Outro ponto a considerar é que as ferramentas interativas, embora acessíveis, exigiam um certo grau de familiaridade com tecnologia, o que pode ter afastado grupos com menor letramento digital, como parte da população idosa e de baixa escolaridade.

Essas limitações sugerem que, apesar da abertura para a participação e da liberdade para expressar demandas, o alcance das plataformas ainda precisa ser ampliado e adaptado. Iniciativas como treinamentos, centros de acesso digital em áreas menos conectadas e versões simplificadas das plataformas poderiam contribuir para democratizar ainda mais o acesso, reduzindo as desigualdades e fortalecendo a liberdade política no processo participativo.

Em termos de igualdade política, ainda há desafios substanciais. Embora a plataforma Brasil Participativo tenha sido desenhada para permitir o acesso amplo e, teoricamente, aberto a todos, a análise dos dados mostra que a maioria das propostas e votos foi apresentada por

grupos organizados, como servidores públicos e trabalhadores urbanos, com uma representatividade mais baixa das populações rurais e de grupos marginalizados. Isso indica que, enquanto a igualdade de representação é um objetivo do processo, a implementação ainda não atinge todos os setores da sociedade de maneira equilibrada.

Quanto ao controle popular, o PPA Participativo permite uma contribuição inicial da população na definição das políticas prioritárias, mas o exercício pleno desse controle dependerá de uma execução que incorpore essas demandas de forma tangível e que forneça à sociedade um feedback contínuo sobre os resultados. Sem um mecanismo de acompanhamento que comunique claramente como as propostas estão sendo aplicadas ao longo do tempo, o controle popular pode ser reduzido a um papel simbólico, sem um impacto duradouro no processo decisório.

A transparência foi promovida no PPA Participativo com o uso de plataformas digitais que tornaram as propostas e os resultados visíveis ao público, além das transmissões ao vivo das plenárias. Esses elementos contribuíram para uma comunicação mais clara e acessível do processo. Para melhorar ainda mais a transparência, seria crucial que fossem publicados relatórios regulares sobre o progresso das propostas selecionadas e que houvesse mais clareza sobre os critérios de seleção e priorização das políticas.

A responsividade do governo foi demonstrada pela disposição em incluir propostas votadas pela população no PPA, sinalizando uma abertura institucional para responder às demandas da sociedade civil. No entanto, a real eficácia dessa responsividade dependerá do impacto prático das propostas e da capacidade do governo de adaptar suas ações em resposta ao feedback contínuo da população, reforçando o compromisso com um processo iterativo e ajustável.

A integração de diferentes setores sociais, políticos e econômicos é uma das funções do Barômetro da Democracia, e, embora o processo de construção do PPA Participativo tenha mobilizado uma gama ampla de atores, o engajamento se concentrou em certos segmentos com maior acesso à tecnologia e familiaridade com a burocracia pública. A menor participação de alguns setores importantes, como trabalhadores informais, pequenos produtores rurais e populações tradicionais, evidencia um desafio estrutural. Esses grupos, frequentemente em áreas menos conectadas ou com acesso mais limitado a dispositivos digitais, encontram dificuldades em acompanhar e interagir com plataformas como a Brasil Participativo ou redes sociais utilizadas para engajamento.

Todavia, essa predominância de um segmento mais familiarizado com a burocracia pública pode limitar a diversidade de visões e demandas no planejamento de políticas. Por um

lado, os servidores trouxeram contribuições com conhecimento técnico e compreensão prática dos serviços públicos. Por outro, a pouca participação de setores menos integrados reflete uma desigualdade de participação e uma sub-representação de outras necessidades. Isso evidencia a importância de desenvolver métodos para alcançar e envolver grupos que possuem menos familiaridade com o sistema público, ampliando a acessibilidade e o suporte digital e presencial.

Para aprimorar esse aspecto, uma abordagem mais inclusiva poderia incorporar campanhas de conscientização que atinjam trabalhadores de outras áreas e regiões com menor tradição de engajamento governamental. A oferta de oficinas regionais, aliada a parcerias com associações locais e canais de comunicação comunitários, promoveria um ambiente mais equitativo para todos os setores da sociedade. Essa diversificação na base de participação do PPA seria essencial para que o processo de construção de políticas públicas captasse melhor a realidade brasileira em sua totalidade e representasse de forma mais justa as variadas demandas sociais.

No que diz respeito à participação inclusiva, o PPA buscou ser um processo aberto e representativo da diversidade brasileira, mas a análise mostra que houve uma “concentração” de demandas de setores específicos, como trabalhadores do serviço público e temas com maior apelo para cidadãos familiarizados com o processo participativo. Outros segmentos sociais acabaram ficando em segundo plano, o que sugere que, para atingir uma participação inclusiva de forma plena, é necessário investir em novas estratégias que garantam que populações historicamente excluídas tenham os meios e a oportunidade de participar plenamente do processo.

Em suma, a avaliação do PPA Participativo pelo Barômetro da Democracia destaca tanto os avanços no fortalecimento da liberdade política e transparência quanto os desafios na igualdade e controle popular, áreas onde a diversificação das ferramentas de participação e um maior investimento em acessibilidade digital são fundamentais para aprofundar a democracia no Brasil. A construção de uma governança mais democrática depende da superação dessas limitações, consolidando o PPA como um instrumento que representa a pluralidade e os interesses de toda a sociedade.

## 5 CONCLUSÃO

Este trabalho revelou a importância e os desafios de implementar um modelo participativo em grande escala no contexto federal brasileiro, especificamente no processo de formulação do Plano Plurianual (PPA) Participativo de 2023. Por meio da análise de dados documentais, participação popular e voto online, conclui-se que a integração de plataformas como a Plataforma Brasil Participativo representa um avanço no sentido de aproximar as práticas de planejamento governamental da sociedade civil, conferindo maior legitimidade democrática ao PPA. No entanto, uma análise sob a perspectiva do Barômetro da Democracia de Bühlmann *et al.* (2008) mostra que, enquanto o PPA apresenta avanços em liberdade política e transparência, algumas funções, como a igualdade política e a participação inclusiva, enfrentaram limitações que precisam ser abordadas para consolidar o modelo.

A criação de canais digitais e presenciais (Fóruns Interconselhos e Plenárias Estaduais) promoveu a liberdade política ao oferecer novas maneiras de participação direta da população, permitindo a expressão de demandas em um ambiente federal. As plataformas de participação incluíram a Plataforma Brasil Participativo, que permitia a submissão de propostas e votos online, e as redes sociais, além das plenárias estaduais e os fóruns interconselhos, que possibilitaram interações presenciais e aproximaram cidadãos dos representantes governamentais.

No entanto, o alcance total da liberdade política foi restringido não apenas por barreiras de acesso digital, especialmente nas regiões com menor infraestrutura, mas também pela limitação nas estratégias de divulgação. O uso mais amplo de mídias de massa, como anúncios de TV, campanhas direcionadas nas redes sociais e colaborações com lideranças locais poderia ter ampliado o alcance para incluir mais faixas etárias e classes sociais, promovendo uma comunicação mais ampla e eficaz.

A análise por faixa etária, faixa temática e regionalização evidenciou variações nos temas mais votados e propostas enviadas, destacando temas prioritários como saúde, meio ambiente, direitos sociais e educação. A faixa etária de 25 a 44 anos foi a mais ativa, refletindo um padrão de engajamento que, embora representativo, ainda sugere a necessidade de estratégias mais robustas para alcançar a população mais jovem e os idosos, que participaram em menor proporção. A baixa participação de algumas faixas etárias e regiões pode estar relacionada à falta de conhecimento sobre o processo, à complexidade das propostas ou, em casos de menor familiaridade com tecnologias, à necessidade de melhor acessibilidade e usabilidade nas plataformas de participação.

Além disso, é fundamental considerar que, com o aumento da população idosa e a mudança na pirâmide etária do Brasil, o engajamento de todas as faixas etárias é crucial para que o PPA contemple as necessidades de um país em envelhecimento. Esse cenário evidencia a importância de estratégias que incentivem o engajamento contínuo de jovens, que serão os responsáveis pelo futuro do país, e também dos idosos, cujas demandas e contribuições se tornam cada vez mais significativas para o planejamento de políticas públicas.

Em termos de igualdade política e integração, o engajamento foi notavelmente concentrado em servidores públicos e outros grupos mais familiarizados com o ambiente governamental. Isso indica uma inclinação para propostas que favorecem o setor público, evidenciando o desafio de ampliar o escopo para incluir mais efetivamente trabalhadores informais, pequenos agricultores e populações tradicionais, cuja presença foi reduzida. As dificuldades de acesso e de familiaridade com as ferramentas digitais de participação mantiveram essas populações sub-representadas, revelando um viés que pode ser visto como uma limitação para a função de igualdade política do Barômetro. Além disso, para tornar o PPA verdadeiramente inclusivo e capaz de representar a diversidade do Brasil, estratégias adicionais de divulgação e parcerias com organizações comunitárias locais são fundamentais para alcançar setores mais distantes do ambiente digital.

Na regionalização dos dados, observou-se que as regiões Sul e Nordeste, historicamente ligadas a práticas de orçamento participativo e ao engajamento popular, tiveram uma participação expressiva. Porto Alegre, por exemplo, possui uma tradição de Orçamento Participativo que remonta a várias décadas, o que facilitou a adaptação e o engajamento de seus cidadãos no novo formato do PPA Participativo. Da mesma forma, o Nordeste, onde a força eleitoral do Partido dos Trabalhadores é significativa, registrou maior adesão, possivelmente impulsionada por uma base eleitora que tradicionalmente apoia processos participativos e, principalmente, por governantes que, por serem da base aliada do governo, incentivam a participação a população.

Em contrapartida, a Região Norte apresentou uma participação muito baixa, fato que pode ser explicado em parte pela geografia única da região. Em muitos estados do Norte, o transporte entre municípios só pode ser realizado por barco, o que dificulta a presença física nas plenárias estaduais e limita o alcance das campanhas de divulgação presencial. Além disso, a baixa cobertura de internet em áreas remotas do Norte dificulta o acesso às plataformas digitais e contribui para uma menor representatividade dos habitantes dessa região.

A transparência foi um dos pontos prezados no processo, fortalecida pela divulgação dos dados e pelas transmissões ao vivo das plenárias. Esse aspecto foi essencial para uma



comunicação mais acessível e direta. Mesmo assim, aprimorar a transparência com relatórios periódicos de progresso e maior clareza sobre os critérios de seleção e priorização das políticas pode fortalecer a legitimidade do processo. A responsividade institucional foi igualmente um avanço, pois a incorporação de propostas votadas sinalizou uma abertura para as demandas da sociedade. Contudo, a eficácia desse compromisso dependerá da adaptabilidade e do impacto prático das ações implementadas, que precisarão responder ao feedback contínuo da sociedade.

Por fim, a participação inclusiva do PPA, que deveria refletir a diversidade brasileira, revelou uma concentração de demandas de setores específicos, como os trabalhadores do serviço público, refletindo uma capilaridade limitada de participação entre grupos não organizados. Esse fenômeno sugere que, para atingir uma inclusão plena, será necessário desenvolver estratégias mais focadas para envolver populações historicamente excluídas e superar barreiras de acesso.

Para aprofundar a compreensão desse modelo, recomenda-se que futuras pesquisas ampliem o foco na análise dos impactos efetivos do PPA Participativo em políticas públicas específicas e que investiguem como os resultados do PPA se refletem no desempenho das ações governamentais ao longo dos ciclos do plano. Estudos longitudinais poderiam examinar se e como as propostas originadas no PPA Participativo influenciam a formulação e a execução de políticas em setores críticos, como saúde e educação. Além disso, investigações sobre modelos híbridos de participação — que combinam ferramentas digitais com fóruns presenciais — poderiam oferecer insights sobre como maximizar o alcance e a diversidade dos participantes, especialmente em regiões remotas e em comunidades com acesso limitado a recursos digitais.

Outro ponto crucial para futuras análises será, em 2027, quando o PPA for atualizado, comparar o que foi inicialmente proposto pela sociedade e pelo governo em 2023 com os resultados efetivamente alcançados ao longo dos quatro anos. Este tipo de comparação permitirá não só verificar a responsividade do governo às demandas populares, mas também avaliar a eficiência e o impacto do planejamento participativo no desenvolvimento de políticas públicas. Análises retrospectivas como essa trarão um entendimento mais preciso sobre a implementação e adaptação das propostas iniciais, fornecendo evidências valiosas sobre as potencialidades e limitações do PPA Participativo enquanto ferramenta de governança democrática.

Assim, o PPA Participativo 2023 se destaca não apenas como um avanço no planejamento governamental, mas como um experimento de governança democrática que requer melhorias e monitoramento contínuo. Ao investir em uma infraestrutura de participação que seja inclusiva, informada e conectada com as reais necessidades da população, o Brasil

poderá consolidar um modelo de democracia participativa que inspire uma nova era de políticas públicas e engajamento cívico.

Em última análise, o PPA Participativo representa uma modernização significativa da democracia direta idealizada na Grécia Antiga, onde os cidadãos se reuniam nas ágoras para debater e decidir o futuro de sua pólis. Hoje, com o apoio das ferramentas digitais e de métodos interativos, o Brasil busca reviver e expandir esse espírito democrático, permitindo que cidadãos de diferentes regiões e classes sociais contribuam para o planejamento nacional. No entanto, como na Grécia, onde a participação era restrita a uma parcela da população, o PPA enfrentou desafios em termos de inclusão e representatividade. Esse retorno ao modelo participativo, agora mediado pela tecnologia, é ao mesmo tempo uma homenagem e um desafio à democracia: exige melhorias contínuas para que, no século XXI, a participação de fato represente toda a sociedade.

## REFERÊNCIAS

ADDOR, Felipe. *Reflexões sobre democracia participativa na América Latina*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1108-1124, nov./dez. 2018.

ARENDT, Hannah. **The Human Condition**. Chicago: University of Chicago Press, 1958.

ARNSTEIN, Sherry R. **A ladder of citizen participation**. Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216-224, 1969.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 jun 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em: 16 set 2024.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Institui normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Plano Plurianual 2023-2027. Disponível em: <https://www.gov.br/plano-plurianual-2023-2027>. Acesso em: 18 set. 2024.

BRASIL. Lei Complementar n.º 200, de 29 de dezembro de 2023. Institui regime fiscal sustentável para assegurar a estabilidade macroeconômica e financeira do País, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 dez. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Relatório da participação social no PPA 2024-2027. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Relatório da Plataforma Brasil Participativo. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023.

BÜHLMANN, Marc; MERKEL, Wolfgang; WEßELS, Bernhard; MÜLLER, Lisa. *The Quality of Democracy: Democracy Barometer for Established Democracies*. Zurich: NCCR Democracy, University of Zurich, 2007.

BRYSON, Jonh. M., CROSBY, Barbara. C., e STONE, Melissa Middleton. **Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging.** Public administration review, 75(5), 647-663, 2015.

CAMPOS, Poti Silveira e SILVEIRA, Nubia. **Orçamento Participativo de Porto Alegre 25 anos.** Porto Alegre, RS: Editora da Cidade, 2015.

CARDOSO JR, José Celso. Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. **IPEA**, 2011 [s.d.]

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil.** Revista do Serviço Público. Brasília. Brasília, v. 58, n. 2, p 129-150, abr-jun 2007.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. Pesquisa CNT de Opinião. 21 jan 2024. MDA Pesquisa. Disponível em: <[https://cnt.org.br/documento/14ee0a93-33c1-413c-bc68-ed3c5313ab16?\\_gl=1\\*1jweknh\\*\\_gcl\\_au\\*MjEzNzYzMzAwNC4xNzI5NjA3NDkx\\*\\_ga\\*MTgxMDUxOTcyNy4xNzI5NjA3NDkx\\*\\_ga\\_7GB3MLTQLS\\*MTcyOTY4MzgyNC4yLjEuMTcyOTY4NTEyMi42MC4wLjA](https://cnt.org.br/documento/14ee0a93-33c1-413c-bc68-ed3c5313ab16?_gl=1*1jweknh*_gcl_au*MjEzNzYzMzAwNC4xNzI5NjA3NDkx*_ga*MTgxMDUxOTcyNy4xNzI5NjA3NDkx*_ga_7GB3MLTQLS*MTcyOTY4MzgyNC4yLjEuMTcyOTY4NTEyMi42MC4wLjA)>.

CUNHA, Armando; REZENDE, Fernando. **Contribuintes e cidadãos compreendendo o orçamento federal.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

DAHL, Robert A. *On democracy.* New Haven: Yale University Press, 2012.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the quality of democracy.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

ENAP – Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Instrumentos de Planejamento: PPA, LDO e LOA. Brasília: Enap, 2021.

ENAP – Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Gestão Orçamentária e Financeira: Apostila. Brasília: Enap, 2014.

FUNG, Archon e WRIGHT, Erik Olin. **Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance.** Politics & Society, 31(1), 123-164, 2003.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. **Gestão pública orientada para resultados no Brasil.** Revista do Serviço Público, ano 53, no 4, out-dez 2002.

GAVENTA, John. **Finding the spaces for change: A power analysis.** IDS bulletin, 37(6), 23-33, 2006

GOMES, Wilson, AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira, e ALMADA, Maria Paula. **Novos desafios para a ideia de transparência pública.** E-Compós, 21(2), 2018

GRAZIA, de Grazia e RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Experiência de orçamento participativo no Brasil.** Petrópolis: Editora Vozes Ltda, 2003.

IASULAITIS, Sylvia, NEBOT, Carmen Pineda, SILVA, Elielson Carneiro e SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Interatividade e Ciclo de Políticas Públicas no Orçamento Participativo Digital: uma análise internacional**. Revista de Administração Pública, 53(6), 1091-1115, 2019

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico 2022: resultados preliminares. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 07 set 2024.

LAPA, Priscila. Qual o papel do Nordeste na disputa para a presidência da República. [Entrevista concedida a] Helena Dias. Brasil de Fato. Recife, 02 ago 2022.

LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 2011.

LYRA, Rubens Pinto. Os conselhos de direitos do homem e do cidadão e a democracia participativa. **Revista de informação legislativa do Senado Federal**, Brasília, ano 33, n. 130, abr./jun. 1996.

NOVAES, Flávio Santos SANTOS, Maria Elisabete Pereira. O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal - a experiência de Vitória da Conquista (BA). **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 48, n. 4 p. 797-820, jul-ago, 2014.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. **Democracia participativa na Constituição Brasileira**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008.

MARIANO, Cynara. Machado. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, n. 1, p. 259, 2017.

MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey e WENCESIAU, Juliana. **Gestão e Avaliação no Contexto do Plano Plurianual (PPA): Institucionalização sem Impacto?** - Relatório produzido por técnicos do Banco Mundial a pedido do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, nov. 2006.

MELO, Euler Albergaria de; MONTEIRO, Augusto de Oliveira; FADUL, Élvia. Controle do Gasto Público e Responsabilidade Fiscal: o Caso da Administração Municipal de Salvador. **O&S**, v. 14, n. 41, p. 161–175, jun. 2007.

MORONI, José Antonio. **Participamos, e daí?: observatório da cidadania**. [S. l.]: Ibase, 2005. Disponível em: <[http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13\\_Biblioteca/Textos%20e%20artigos/participacao\\_Moroni.pdf#search=%22participamos%2C%20e%20da%C3%AD%22](http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13_Biblioteca/Textos%20e%20artigos/participacao_Moroni.pdf#search=%22participamos%2C%20e%20da%C3%AD%22)>. Acesso em: 14 jun. 2006.

MOUFFE, Chantal. **The Democratic Paradox**. London: Verso, 2000.

OBER, Josiah. **Mass and Elite in Democratic Athens: Rhetoric, Ideology, and the Power of the People**. Princeton: Princeton University Press, 1989.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica.** Revista do Serviço Público. Brasília, v. 61, n. 2, p. 171-187, abr-jun 2010.

POWELL, G. Bingham Jr. *The quality of democracy: the chain of responsiveness.* Journal of Democracy, v. 15, n. 4, p. 91-105, 2005.

PRESSMAN, Jeffrey L. e WILDAVSKY, Aaron B. **Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.** University of California Press, 1973.

SILVA, Ian José Horta Gois da; MALTA, Maria Mello de. **Revisão das Políticas Fiscais no Brasil: O Fim do Teto de Gastos e Seus Impactos.** Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, vol. 17, n. 33, p. 173-205, set.-dez. 2022.

SOUZA, Antonio Ricardo. **As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública.** Revista do Serviço Público. Brasília, v. 55, n. 4, p. 5-29, out-dez 2004.

SOUZA, Celina. Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: papel do orçamento participativo. SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, p. 84-97, 15 abr. 2001.

SOUZA, Fábio Jacinto Barreiro e SILVA, Suylan Almeida Midlej. **Orçamento Participativo: mais qualidade na democracia?.** Organizações e Sociedade. Salvador, v. 24, n. 81, abr-jun 2017.