

**AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO ATUAL GOVERNO LULA**

**INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS EN EL ACTUAL GOBIERNO LULA**

**THE PARTICIPATORY INSTITUTIONS IN THE CURRENT LULA GOVERNMENT**



Gabriel Rodrigues BOGDAN<sup>1</sup>  
e-mail: gabriel.r.bogdan@unesp.br

**Como referenciar este artigo:**

BOGDAN, G. R. As Instituições Participativas no atual Governo Lula. **Rev. Sem Aspas**, Araraquara, v. 13, n. 00, e024009, 2024.  
e-ISSN: 2358-4238. DOI: <https://doi.org/10.29373/sas.v13i00.19798>



| **Submetido em:** 09/10/2024  
| **Revisões requeridas em:** 03/11/2024  
| **Aprovado em:** 21/11/2024  
| **Publicado em:** 10/12/2024

---

**Editor:** Prof. Dr. Carlos Henrique Gileno  
**Editor Adjunto Executivo:** Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

---

<sup>1</sup> Universidade Estadual Paulista (UNESP), Araraquara – SP – Brasil. Graduando no curso de Ciências Sociais.

---

**RESUMO:** O artigo analisa a retomada das Instituições Participativas (IPs) no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, considerando o contexto de desmonte ocorrido nas gestões anteriores. A pesquisa qualitativa utiliza *process tracing*, especificamente, *Causal Process Observations* (ou CPOs) para investigar o papel atual dos Conselhos e Conferências Nacionais. Dados coletados em sites ministeriais, normas legislativas e notícias revelam que 65,8% dos ministérios possuem IPs, destacando-se Direitos Humanos, Meio Ambiente e Saúde. O estudo aponta o crescimento dos conselhos consultivos, mas ressalta sua vulnerabilidade à agenda do Executivo. Em contraste, há um esforço para ampliar a participação por meio de conferências, com 23 eventos já realizados ou programados até 2025. A análise conclui que, embora em fase de reconstrução, o governo busca fortalecer a política participativa como estratégia de legitimidade democrática, utilizando ferramentas digitais e promovendo maior interação entre Estado e sociedade civil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Instituições Participativas. Governo Lula. Conselhos Nacionais. Conferências Nacionais.

**RESUMEN:** El artículo analiza el renacer de las Instituciones Participativas (IPs) en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, considerando el desmantelamiento ocurrido en administraciones anteriores. La investigación cualitativa utiliza el proceso de trazado, específicamente las observaciones del proceso causal (CPO), para investigar el papel actual de los Consejos y Conferencias Nacionales. Los datos recolectados en sitios web ministeriales, normas legislativas y noticias muestran que el 65,8% de los ministerios cuentan con IPs, destacando los de Derechos Humanos, Medio Ambiente y Salud. El estudio señala el crecimiento de los consejos consultivos, pero destaca su vulnerabilidad a la agenda del Ejecutivo. En contraste, se observa un esfuerzo por ampliar la participación mediante conferencias, con 23 eventos ya realizados o programados hasta 2025. El análisis concluye que, aunque en fase de reconstrucción, el gobierno busca fortalecer la política participativa como estrategia de legitimidad democrática, utilizando herramientas digitales y promoviendo una mayor interacción entre el Estado y la sociedad civil.

**PALABRAS CLAVE:** Instituciones Participativas. Gobierno de Lula. Consejos Nacionales. Congresos Nacionales.

**ABSTRACT:** The article examines the resurgence of Participatory Institutions (PIs) under the government of Luiz Inácio Lula da Silva, considering the dismantling that occurred in previous administrations. The qualitative research uses process tracing, specifically causal process observations (CPOs), to investigate the current role of National Councils and Conferences. Data from ministry websites, legislative norms, and news show that 65.8% of ministries have PIs, with notable focus on Human Rights, Environment, and Health. The study highlights the growth of advisory councils, but points to their vulnerability to the Executive's agenda. In contrast, there is an effort to expand participation through conferences, with 23 events already held or scheduled until 2025. The analysis concludes that, although still in a phase of reconstruction, the government aims to strengthen participatory policy as a strategy for democratic legitimacy, utilizing digital tools and promoting greater interaction between the state and civil society.

**KEYWORDS:** Participatory Institutions. Lula Government. National Councils. National Conference.

## Introdução

Entre as iniciativas para incentivar a interação com a sociedade civil, fez-se o esforço de arquitetar meios de participação institucionalizada. Por meio desse esforço, foram desenvolvidas formas de permitir que a sociedade civil permeasse o Estado, deliberando ou sendo consultada, o que trouxe mais legitimidade às decisões (Martelli, Almeida, Coelho, 2021), com seu marco histórico na Constituição de 1988. Após aproximadamente 30 anos, alguns autores começaram a posicionar essas instituições em uma “crise da meia-idade”. Nesse contexto, Pires (2018) aponta a necessidade de reflexão sobre o papel da participação.

Desde 2016, os colegiados enfrentaram desmobilizações, restrições e esvaziamento. Quando se tornava essencial repensar o papel dessas esferas, elas foram impactadas por sua restrição e desmonte. O Decreto n.º 9.759/2019 representou um marco negativo na história dos mecanismos socioestatais, ao restringir e desmobilizar as Instituições Participativas (IP). O contexto adverso às IPs por parte dos ex-presidentes Michel Temer e Jair Bolsonaro pode ser atribuído a dois fatores principais: o suposto excesso de peso da máquina pública, dificultando a administração financeira de suas despesas, e a alegação de que os agentes envolvidos nos conselhos e conferências estavam intimamente conectados ao Partido dos Trabalhadores (PT) (Rodrigues, 2020).

Dessa forma, os aspectos participativos poderiam, em tese, ser vistos como meros instrumentos de apoio ao governo, em vez de ampliarem as políticas de participação (Bezerra, 2020). Ainda que esse ponto de vista não possa ser negado, ele não deve ser limitado a essa perspectiva. As instituições desempenharam um papel fundamental na conquista de novos direitos por diferentes grupos minoritários, bem como em avanços nas áreas de saúde, meio ambiente, direitos humanos, educação, cultura e assistência social. Por exemplo, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) teve uma contribuição significativa para a saída do Brasil do mapa da fome, de forma que seus feitos são indissociáveis do combate à subnutrição, comprovando sua efetividade.

O espaço cívico entrou em um processo de regressão democrática (Rodrigues, 2020), com retrocessos nos mecanismos que buscavam conferir maior legitimidade às decisões, aproximando-as da realidade dos cidadãos brasileiros. O ex-presidente Jair Bolsonaro limitou o modelo participativo ao associá-lo exclusivamente às ações de um projeto de governabilidade do PT, o que motivou a redução dos processos democráticos e o enfraquecimento dos procedimentos de interação estatal (Castro; Bezerra; Cassimiro, 2021).

A gestão de Luís Inácio Lula da Silva, por sua vez, foi marcada, durante seus dois primeiros mandatos, pelo incentivo às ferramentas de engajamento da sociedade, com a criação de 15 Conselhos Nacionais e a realização de 54 Conferências Nacionais (Lopez, Pires, Cardoso, 2010). Esse histórico levanta suspeitas sobre a retomada desses instrumentos de contato com a sociedade civil em seu atual mandato.

A pesquisa buscou compreender quais áreas estão sendo novamente mobilizadas, quais ministros estão promovendo a retomada dessas instituições, há quanto tempo não eram realizadas conferências, se o desenho das IPs está alinhado com os objetivos do governo e qual o papel que as Instituições Participativas ocupam no atual contexto. Cabe destacar, no entanto, que os dados analisados foram capturados até maio de 2024, limitando a análise a um período de um ano e cinco meses.

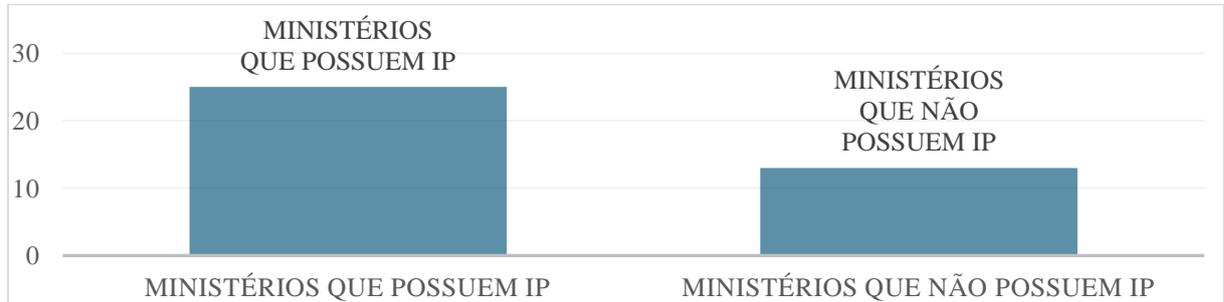
## Desenvolvimento

A partir disso, buscou-se compreender como estão sendo qualificadas às IPs no atual governo, quais pastas estão se destacando no uso desta ferramenta participativa. Para realizar o estudo, foi realizada uma análise qualitativa comparativa entre as diferentes agendas, partindo de um estudo de caso munido de um *process tracing*, mais especificamente de “*Causal Process Observations*” (CPOs). Esse método foi aplicado às informações coletadas nos sites dos ministérios, na aba “Participação Social”; nos decretos de composição; em notícias contendo as palavras-chave “Conselhos Nacionais” e “Conferências Nacionais” (com os períodos 2023, 2024 e 2025); e em normas legislativas que convocassem as Conferências Nacionais.

Dessa forma, foi sistematizado um banco de dados próprio, com diferentes fontes, para consolidar inferências mais sólidas e analisar o objeto a partir de sua historicidade (Günther, 2006). Para isso, foi criada uma planilha no Excel que dividia os colegiados nacionais conforme a agenda ministerial, ou seja, vinculados à estrutura de determinado ministério. Além disso, mesmo que algumas Conferências Nacionais não tenham ocorrido, o objetivo do trabalho era compreender como a participação estava sendo visualizada no atual governo. Dito isso, foram incluídas Conferências que ainda não ocorreram, mas que deveriam ser realizadas durante o período da atual gestão.

## Resultados e Discussões

**Gráfico 1** – Relação dos Ministérios com as IPs



Fonte: Elaboração Própria, 2024, com dados dos websites dos Ministérios e normas legislativas publicadas no Diário Oficial.

O objetivo deste gráfico é evidenciar a relação das atuais Instituições Participativas com os ministérios. Nesse sentido, chegou-se ao seguinte resultado: dentre as 13 pastas que não possuem Instituições Participativas, estão o Ministério do Esporte<sup>2</sup>, Ministério do Planejamento e Orçamento<sup>3</sup>, Ministério das Relações Exteriores<sup>4</sup>, Ministério da Gestão e Inovação de Serviços Públicos<sup>5</sup>, Secretária da Comunicação Social<sup>6</sup>, Secretaria das Relações Institucionais<sup>7</sup>, Ministério do Empreendedorismo da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte<sup>8</sup>, Ministério dos Transportes<sup>9</sup>, Ministério da Defesa<sup>10</sup>, Gabinete de Segurança Institucional<sup>11</sup>,

2 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11725.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11725.htm). Acesso em: 24 maio 2024.

3 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11558.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11558.htm). Acesso em: 24 maio 2024.

4 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11353.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11353.htm). Acesso em: 24 maio 2024.

5 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11353.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11353.htm). Acesso em: 24 maio 2024.

6 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11360.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11360.htm). Acesso em: 24 maio 2024.

7 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11360.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11360.htm). Acesso em: 24 maio 2024.

8 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11725.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11725.htm). Acesso em: 24 maio 2024.

9 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11360.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11360.htm). Acesso em: 24 maio 2024.

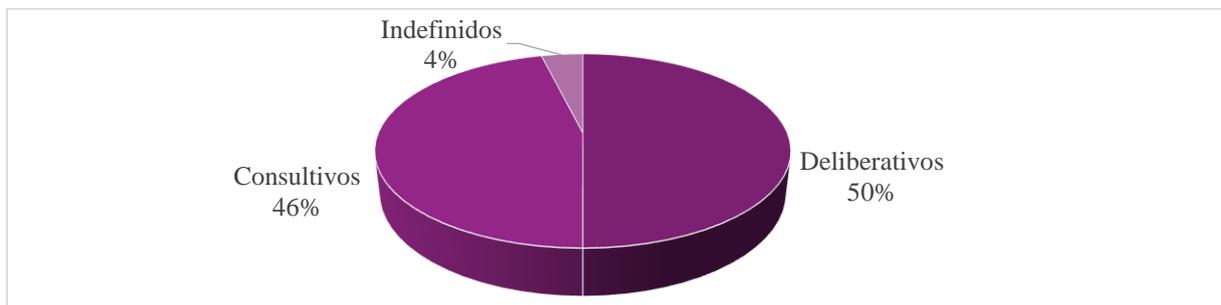
10 Disponível em: [https://legislacao.presidencia.gov.br/ficha?legisla/legislacao.nsf/Visu\\_Identificacao/DEC%2011.329-2023&OpenDocument](https://legislacao.presidencia.gov.br/ficha?legisla/legislacao.nsf/Visu_Identificacao/DEC%2011.329-2023&OpenDocument). Acesso em: 24 maio 2024.

11 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11360.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11360.htm). Acesso em: 24 maio 2024.

Advocacia Geral da União<sup>12</sup>, Ministério da Casa Civil<sup>13</sup> e o Ministério da Fazenda<sup>14</sup>. Todos os demais possuem Instituições Participativas. No entanto, a Secretária-geral da Presidência da República<sup>15</sup>, apesar de ser um órgão do governo com status de ministério, não possui Instituições Participativas, embora tenha ou tenha tido um grande desempenho nas políticas participativas institucionais.

Com base nesses dados, é possível começar a trabalhar quantitativamente os números apresentados. Em porcentagem, os 13 ministérios que não seguem a política participativa representam 34,2%, enquanto 65,8% (25 ministérios) aderem a uma gestão participativa. É importante destacar que o Ministério do Planejamento e Orçamento, embora não possua conselhos nem conferências, procurou estimular a participação popular por meio do Plano Plurianual Participativo (PPA Participativo). Por sua vez, a Secretaria-Geral da Presidência da República não possui conselhos em sua estrutura.

**Gráfico 2 – Caráter dos Conselhos Nacionais**



Fonte: Elaboração Própria, 2024, com dados dos websites dos Ministérios e normas legislativas publicadas no Diário Oficial.

O Gráfico 2 demonstra a quantidade de Conselhos Nacionais com caráter consultivo e deliberativo. Os Conselhos Nacionais deliberativos totalizam 26 unidades, enquanto os consultivos somam 24, resultando em um total de 52 Conselhos Nacionais.

12 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11328.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11328.htm). Acesso em: 24 maio 2024.

13 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11329.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11329.htm). Acesso em: 24 maio 2024.

14 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11344.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11344.htm). Acesso em: 24 maio 2024.

15 Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>. Acesso em: 24 maio 2024.

Há dois importantes adendos a serem considerados. Um desses colegiados, o Conselho Nacional de Mudanças Climáticas<sup>16</sup>, não está em funcionamento, mas foi contabilizado por estar formalmente instituído na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, embora suas funções estejam sendo desempenhadas atualmente pelo Comitê Interministerial de Mudanças Climáticas. Já o Conselho de Participação Social possui uma página na web<sup>17</sup>, porém não dispõe de um regimento próprio que defina suas funções por norma legislativa, tampouco apresenta atas de reuniões ou outras informações após um ano de sua criação.

Por essa razão, esses dois Conselhos Nacionais não foram contabilizados como consultivos ou deliberativos no Gráfico 2, sendo caracterizados como “indefinidos”. Apesar disso, foram considerados na contagem geral, pois constam nos decretos de composição.

O aumento das instituições participativas, ao abrir espaço para diferentes indivíduos da sociedade civil, implicou em uma maior representação, seja por meio de um diálogo real com a sociedade, seja pela eleição de um maior número de representantes (Avritzer, 2007). Nesse contexto, os Conselhos Nacionais desempenham duas funções principais: oferecer demandas para a coleta dos governos ou deliberar diretamente sobre questões públicas.

Até 2010, a paridade entre os tipos de Conselhos era de 13 consultivos e 18 deliberativos (Pires; Lopes, 2010). Comparando esse cenário com o atual, percebe-se um crescimento proporcional muito maior dos Conselhos consultivos, que aumentaram 84,6%, enquanto os deliberativos cresceram 38,8%. Assim, os consultivos apresentaram mais do que o dobro de crescimento em relação aos deliberativos.

Os conselhos consultivos são importantes para o conjunto das Instituições Participativas, mas para enfrentar tempos de restrição democrática, não se apresentam como a melhor alternativa para resiliência dos Conselhos Nacionais, visto que não possuem autonomia suficiente para continuar em funcionamento. Assim, torna-se preocupante o avanço dos conselhos consultivos de maneira desmedida, já que estão mais vulneráveis à agenda do poder executivo estar emparelhada com sua política.

As Conferências Nacionais no Brasil possuem uma tradição desde 1940, contudo, só foi ocorrer um impulso a partir dos anos 2000 (Avritzer, 2017). Essa tradição foi rompida a partir da metade da segunda década do século XXI, expressa na Tabela 1. Contudo, na mesma medida em que foram rompidos, também foram retomados, com os dados indicando um forte incentivo

---

16 Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-nacional-de-mudanca-do-clima-cnmc>. Acesso em: 24 maio 2024.

17 Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/conselho-de-participacao-social>. Acesso em: 24 maio 2024.

na realização de Conferências. Observa-se que, enquanto as Conferências costumam contar com a participação de atores da sociedade civil provenientes de classes mais baixas, os Conselhos, em geral, são ocupados por indivíduos com remunerações mais elevadas e níveis mais altos de formação educacional (Borba, 2011).

**Tabela 1-** Conferências Nacionais no governo Lula 3

Área temática	Conferência atual/última vez realizada	Total
Saúde	4ª Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde; 5ª Conferência Nacional da Saúde Mental; 17ª Conferência Nacional da Saúde; 5ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora.	4
Minorias	5ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência; 12ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; 4ª Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos LGBTQIA+ (2016); 6ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa; 5ª Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial; 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida; 4ª Conferência Nacional de Juventude); 5ª Conferência Nacional das Mulheres.	8
Meio Ambiente	5ª Conferência Nacional de Meio Ambiente e Mudança do Clima (2013); 6ª Conferência Nacional Infantojuvenil pelo Meio Ambiente.	2
Estado, economia e desenvolvimento	4ª Conferência Nacional de Economia Solidária; 6ª Conferência Nacional das Cidades; 3ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário; 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.	4
Educação, cultura, assistência social e esporte	Conferência Nacional Educação 2024; 5ª Conferência Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação; 4ª Conferências Nacional da Cultura.	3
Direitos humanos	13ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos; 13ª Conferência Nacional de Assistência Social.	2
<b>TOTAL</b>		<b>23</b>

Fonte: Elaboração Própria, 2024, com dados dos *websites* dos Ministérios e normas legislativas publicadas no Diário Oficial<sup>18</sup>.

A Tabela 1 evidência as Conferências Nacionais que estão programadas para acontecer no atual governo Lula<sup>19</sup>. Nesse sentido, demonstraremos todas as Conferências atualmente convocadas, indicando a última vez que foram realizadas, divididas em seis categorias. Essa divisão por áreas temáticas já foi utilizada anteriormente por outros autores e, a fim de padronizar a categorização

18 Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/novembro/conferencias-nacionais>. Acesso em: 24 maio 2024.

19 Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/novembro/conferencias-nacionais>. Acesso em: 24 maio 2024.

das IPs, adotaram-se os critérios de Pires e Lopez (2010). Em seguida, as Conferências Nacionais serão fragmentadas em três tipos, conforme o intervalo de tempo em que foram realizadas.

As Conferências Nacionais convocadas nos últimos cinco anos compreendem o menor número entre as categorias. Estão incluídas: a Conferência Nacional de Educação de 2024 (última realizada em 2022<sup>20</sup>), a 6ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (5ª em 2021<sup>21</sup>) e a 13ª Conferência Nacional de Assistência Social (12ª em 2022<sup>22</sup>).

Adiante, a próxima categoria se refere aquelas que não foram realizadas em um intervalo de tempo de 5 até 9 anos, entre elas: 17ª Conferência Nacional da Saúde (16ª em 2019<sup>23</sup>), 5ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (4ª em 2016<sup>24</sup>), 12ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (11ª em 2019<sup>25</sup>), 4ª Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos LGBTQIA+ (3ª em 2016<sup>26</sup>), 13ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos (12ª em 2016<sup>27</sup>), 5ª Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial (4ª em 2018<sup>28</sup>), 4ª Conferência Nacional da Juventude (3ª em 2015<sup>29</sup>), 6ª Conferência Nacional Infanto-juvenil pelo Meio Ambiente (5ª em 2018<sup>30</sup>) Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (5ª realizada em 2016<sup>31</sup>). Aqui, já é possível encontrar algumas Conferências que foram excluídas do planejamento das gestões anteriores,

---

20 Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conferencias>. Acesso em: 24 maio 2024.

21 Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/09/5a-conferencia-nacional-dos-direito-da-pessoa-idosa-comeca-nesta-quarta-feira-29>. Acesso em: 24 maio 2024.

22 Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy\\_of\\_resolucoes/2015/aprova-o-regulamento-nacional-da-12a-conferencia-nacional-dos-direitos-humanos](https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy_of_resolucoes/2015/aprova-o-regulamento-nacional-da-12a-conferencia-nacional-dos-direitos-humanos). Acesso em: 24 maio 2024.

23 Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/16cns/>. Acesso em: 24 maio 2024.

24 Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/sdh/noticias/2016/abril/4a-conferencia-nacional-dos-direitos-da-pessoa-com-deficiencia-comeca-com-palestra-sobre-os-avancos-do-pais-em-acessibilidade>. Acesso em: 24 maio 2024.

25 Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/11a-conferencia-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente>. Acesso em: 24 maio 2024.

26 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/dsn/Dsn14278.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/dsn/Dsn14278.htm). Acesso em: 24 maio 2024.

27 Disponível em [https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy\\_of\\_resolucoes/2015/aprova-o-regulamento-nacional-da-12a-conferencia-nacional-dos-direitos-humanos](https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy_of_resolucoes/2015/aprova-o-regulamento-nacional-da-12a-conferencia-nacional-dos-direitos-humanos). Acesso em: 24 maio 2024.

28 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Dsn/Dsn14419.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Dsn/Dsn14419.htm). Acesso em: 24 maio 2024.

29 Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/noticias\\_seppir/noticias/dezembro/comeca-nesta-quarta-feira-16-a-3a-conferencia-nacional-de-juventude](https://www.gov.br/mdh/pt-br/noticias_seppir/noticias/dezembro/comeca-nesta-quarta-feira-16-a-3a-conferencia-nacional-de-juventude). Acesso em: 24 maio 2024.

30 Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/noticia-acom-2018-06-3056>. Acesso em: 24 maio 2024.

31 Disponível em: <https://www.gov.br/sri/pt-br/backup-secretaria-de-governo/assuntos/noticias/noticias-em-acervo/2015/marco/06-03-2015-publicado-decreto-de-convocacao-da-5a-conferencia-nacional-de-san>. Acesso em: 24 maio 2024.

pois as Conferências não costumam ser realizadas em períodos maiores do que cinco anos de intervalo.

Por último, o critério das Conferências Nacionais que não são realizadas há 10 anos ou mais, sendo elas: 4ª Conferência Nacional de Economia Solidária (3ª em 2014<sup>32</sup>), 5ª Conferência Nacional das Mulheres (4ª em 2015<sup>33</sup>), 4ª Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (3ª em 2006<sup>34</sup>), 5ª Conferência Nacional da Saúde Mental (4ª em 2010<sup>35</sup>), 6ª Conferência Nacional das Cidades (5ª em 2014<sup>36</sup>), 5ª Conferência Nacional de Meio Ambiente e Mudança do Clima (4ª em 2013<sup>37</sup>), 5ª Conferência Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação (4ª em 2010<sup>38</sup>), 4ª Conferência Nacional da Cultura (3ª em 2013<sup>39</sup>), 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida (1ª em 2014<sup>40</sup>), 5ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (4ª em 2014<sup>41</sup>).

Esses dados evidenciam um longo período em que a maioria das Conferências Nacionais deixou de ser convocada. As que mantiveram continuidade com os outros governos somam, em essência, sete. O intervalo superior a cinco anos se justifica pelo fato de algumas serem programadas apenas para 2025, apresentando, assim, uma espécie de “pegadinha” nos dados. Outro aspecto relevante é a 4ª Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde, que não ocorre desde 2006. Esse caso reflete uma possível demanda dos atores da sociedade civil, considerando que sua última realização foi durante o primeiro mandato do governo Lula, tornando-se uma situação particular entre todas as Conferências mencionadas. Ao unir esses dois fatores, Conselhos Nacionais e Conferências Nacionais, é possível identificar algumas pastas que se destacam na política participativa no atual governo.

---

32 Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/convocada-a-iii-conferencia-nacional-de-economia-solidaria/100599953>. Acesso em: 24 maio 2024.

33 Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/4a-conferencia-nacional-de-politicas-para-as-mulheres/4a-conferencia-nacional-de-politicas-para-as-mulheres>. Acesso em: 24 maio 2024.

34 Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/relatorios-cns/1519-3-conferencia-nacional-de-gestao-do-trabalho-e-da-educacao-na-saude>. Acesso em: 24 maio 2024.

35 Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/conferencias-de-saude/2341-4-conferencia-nacional-de-saude-mental-cnsm>. Acessado em 17/04/2024.

36 Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades/5a-conferencia-das-cidades>. Acesso em: 24 maio 2024.

37 Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente/iv-conferencia.html>. Acesso em: 24 maio 2024.

38 Disponível em: <https://www.abc.org.br/evento/4a-conferencia-nacional-de-ciencia-e-tecnologia/>. Acesso em: 24 maio 2024.

39 Disponível em: <https://cnpq.cultura.gov.br/iii-conferencia-nacional-de-cultura/>. Acesso em: 24 maio 2024.

40 Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/conferencia-nacional-sobre-migracoes-e-refugio-comeca-nesta-sexta-feira-30>. Acesso em: 24 maio 2024.

41 Disponível em: [https://conselho.saude.gov.br/web\\_4cnst/index.html](https://conselho.saude.gov.br/web_4cnst/index.html). Acesso em: 24 maio 2024.

Em primeiro lugar, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania abrange 10 Instituições Participativas (IPs), sendo 5 Conferências Nacionais e 5 Conselhos. Os Conselhos são: Conselho Nacional da Criança e do Adolescente, Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, Conselho Nacional dos Direitos Humanos e Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexuais, Assexuais e Outros.

Em segundo lugar, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima conta com 8 IPs, sendo 2 Conferências Nacionais e 6 Conselhos Nacionais, sendo: Conselho Nacional do Meio Ambiente, Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, Conselho Nacional de Mudança de Clima, Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente e Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Na sequência o Ministério da Justiça e da Segurança Pública engloba 6 IPs, 1 Conferência Nacional e 5 conselhos, entre eles: Conselho Nacional de Proteção de Dados e da Privacidade, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos Contra a Propriedade Intelectual e o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

Continuamente o Ministério da Saúde conta com 6 IPs, 4 Conferências e 2 conselhos: Conselho Nacional de Saúde e o Conselho de Saúde Suplementar. Por fim, o Ministério do Trabalho e Emprego possui 5 Instituições Participativas, 1 Conferência e 4 Conselhos: Conselho Nacional de Economia Solidária, Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, Conselho Deliberativo do Fundo do Amparo ao Trabalhador e o Conselho Nacional do Trabalho.

Essas cinco pastas concentram o maior número de Instituições Participativas no atual governo. O mais impressionante, contudo, é que as pastas mais afetadas pelo desmonte realizado pelos presidentes anteriores, que não apoiavam esse modelo de participação institucionalizada, Direitos Humanos e Meio Ambiente (Bezerra *et al.*, 2020), são, atualmente, as que possuem mais mecanismos de incentivo à participação, ocupando o primeiro e o segundo lugar, respectivamente. Diagnósticos anteriores analisaram esse embate entre apoio e oposição à política participativa como períodos de auge e declínio (Fonseca, 2021). Contudo, será necessário estabelecer um novo marco para este período, que pode ser caracterizado como a efetiva retomada das IPs, demonstrada pelo esforço de combater a desmobilização promovida pelos governos anteriores, conforme evidenciado neste estudo.

Entretanto, o artigo limitou-se a analisar um período de um ano e cinco meses, com o objetivo de oferecer um prognóstico inicial sobre a participação institucional no atual governo Lula. Como os dados coletados podem variar conforme o avanço das políticas públicas de participação, a análise apresenta um caráter inicial e exploratório. Ainda assim, o estudo é relevante para compreender o momento atual dos Conselhos e Conferências e contribui para o debate ao abrir espaço para investigações mais específicas. Exemplos incluem estudos sobre o Conselho de Participação Social e o Conselho Nacional de Mudanças Climáticas, que não puderam ser abordados diretamente neste trabalho devido à ausência de respostas durante a pesquisa e à abordagem escolhida para a análise.

### Considerações finais

A tentativa de inserir um parecer formal de todos os setores da sociedade é um esforço do atual governo, conforme os dados coletados e apresentados. Essas amostras também evidenciam formas de cooperação com a sociedade civil, resultando, novamente, em uma imagem ou percepção das políticas públicas, definida como *policy image* (Baumgartner; Jones, 1993). Essa percepção reflete uma gestão favorável, que está tomando medidas efetivas para retomar a política participativa como um direito, seja pela qualidade ou pela quantidade de instituições que foram “revividas”. Em síntese, o conceito de imagem é reduzido ao tratamento de determinado tema em uma gestão, indicando de que forma ele foi abordado pelos atores políticos. Por isso, essas iniciativas projetam uma imagem positiva quando consideradas sob a ótica da participação.

Em primeiro lugar, os diferentes Ministérios que estão estimulando uma política participativa indicam um incentivo que permite a entrada dos atores políticos. Não apenas isso, mas até mesmo aqueles que não possuem Instituições Participativas (IPs) estão sendo abarcados pela Secretaria de Participação Social, ou, no caso do Ministério do Planejamento e Orçamento, com o PPA-Participativo, ou por representantes que participam das reuniões dos Conselhos, ou seja, de alguma forma, estão envolvidos no projeto.

Em segundo lugar, a quantidade de Conferências Nacionais já programadas ou realizadas, na metade da atual gestão, já inclui 23 Conferências Nacionais, enquanto nos mandatos anteriores foram realizadas 31 (Pires; Lopez, 2010). Deve-se ressaltar os diferentes momentos, já que, enquanto hoje o momento é de reconstrução, antes era de desenvolvimento/ascensão. Em terceiro lugar, a tentativa de utilizar plataformas digitais como

“Participa+”, “PPA-Participativo”, “Plano Clima<sup>42</sup>” e as páginas de acesso à informação na guia de participação social.

Todos esses fatores em conjunto culminam em uma política de incentivo à participação institucionalizada, centralizando o debate participativo dentro do governo, mas em um contexto diferente: uma conjuntura de reconstrução. O objetivo da gestão de Lula indica novamente que as ações governamentais passem, ao menos, pelo olhar formal, através do contato com atores formais. “Isto é, ao final da década de 2000, a maior parte das ações governamentais estavam sujeitas, pelo menos do ponto de vista formal, a alguma forma de contato com atores sociais, incluindo mecanismos ativos de participação” (Pires, 2014, p. 184 apud Pires; Vaz, 2012), apontando positivamente para fomentar os aparatos que ao menos ajudam a solucionar o problema da democracia representativa e a legitimação definitiva da democracia. Na tentativa de reerguer essa era das Instituições Participativas em 2023, Lula realizou decretos que revogam diversos decretos dos últimos 6 anos de gestão, mas ainda necessita de esforços para tentar alcançar metas como as de seus governos anteriores. Por outro lado, o aumento mais intenso dos conselhos consultivos é preocupante quando visto sob a ótica da resiliência dos Conselhos Nacionais.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, v. 57, p. 325-357, 2014.
- ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla Giani; COELHO, Rony. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. e244194, 2021.
- AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. **Texto para discussão**, 2012.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics**. [S. l.]: University of Chicago Press, 2010.
- BEZERRA, Carla de Paiva. **Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT**. 2020. Tese de Doutorado da Universidade de São Paulo, 2020.

---

42 Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/smc/plano-clima>. Acesso em: 24 set. 2024.

BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, p. 65-76.

CASTRO, Henrique; BEZERRA, C.; CASSIMIRO, Paulo Henrique P. Espaço cívico sob Bolsonaro: fechamento e resiliência institucional. *In*: SILVA, Fábio Sá. **A tool of autocracy or a force of resistance**, 2021.

FONTES, Francisco Lucas de Lima; MENEZES, Monique; LAVOR, Leopoldina; LIMA, Izabelle Carvalho; LIMA, Ludmilla Soares; MOURA, Enedina Gizeli Albano; ARAUJO, Maria Laís Alves de. Da democracia participativa à desdemocratização no Brasil: instituições de participação em crise. **Research, Society and Development**, 2020.

FARIA, Everton Henrique. Instituições participativas: conselhos gestores e conferências de políticas públicas-diálogos e reflexões. **REVES-Revista Relações Sociais**, v. 4, n. 1, p. 08001-08015, 2021.

FONSECA, Igor Ferraz da; AVELINO, Daniel Pitangueira de; POMPEU, João Cláudio Basso; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; PIRES, Roberto Rocha C.; SILVA, Sandro Pereira. A trajetória da participação social no governo federal: uma leitura a partir da produção bibliográfica do Ipea (2010-2020). **IPEA**. 2021.

FREITAS, Vítor Sandes; BIZZARRO NETO, Fernando. Qualitative Comparative Analysis (QCA): usos e aplicações do método. **Revista Política Hoje**, v. 24, n. 2, 2015.

GÜNTHER, Hartmut. Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: Esta É a Questão?. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 22, n. 2, p. 201-210, 2006.

LOPEZ, Felix Garcia; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. **IPEA**. 2010.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Métodos científicos. **Metodologia científica**, v. 3, 1991.

PEREZ, Olívia Cristina; DE SANDES-FREITAS, Vítor Eduardo Veras. **O legado das instituições participativas na democracia brasileira**: a democracia necessária e desejada. [S.]. L.: Editora Lutas Anticapital. 2020.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Da sociedade para o Estado**: desafios da participação no Brasil. Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território. Porto Alegre: Editora UFRGS/CEGOV, 2014, p. 181-200.

PIRES, Roberto. The midlife of participatory institutions in Brazil. *In*: **LASA Forum**. 2015. Chicago: University of Chicago Press, 1993. p. 28-30.

RODRIGUES, Lilian Segnini. Instituições participativas em crise: uma análise da democracia brasileira pós a vigência do decreto nº 9.759/2019. *In*: **I Seminário Discente de Ciência Política da UFPR (SDCP)**. 2020.

ROMÃO, Wagner; MONTAMBEAULT, Françoise; LOUAULT, Frédéric. Instituições participativas sob a égide do Lulismo. **Caderno CRH**, v. 33, p. e020003, 2020.

### *CRediT Author Statement*

---

- Reconhecimentos:** Agradeço, em primeiro lugar, a professora Dr. Carla Gandini Gianni Martelli, por expandir meus horizontes científicos e auxiliar na elaboração do projeto. Agradeço à minha namorada, Julia Cristina Cunha e aos meus pais pelo apoio e incentivo aos estudos.
  - Financiamento:** CNPQ.
  - Conflitos de interesse:** Não há conflito de interesses.
  - Aprovação ética:** Não é necessária aprovação ética.
  - Disponibilidade de dados e material:** Todo o conteúdo pode ser acessado no site dos ministérios, ou então acessados via LAI (Lei de Acesso à Informação). Enquanto a bibliografia foi majoritariamente encontrada no Google Acadêmico.
  - Contribuições dos autores:** Gabriel Bogdan foi o único responsável pela pesquisa, sob a orientação da professora Carla Gandini Gianni Martelli.
- 

**Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.**  
Revisão, formatação, normalização e tradução.

