

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

ASSESSORAS(ES) DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIVERSIDADE (ASPAD): DIAGNÓSTICO E BALANÇO DE UMA INOVAÇÃO INSTITUCIONAL NA ESTRUTURA PARTICIPATIVA DO GOVERNO FEDERAL

Igor Ferraz da Fonseca, Ana Carolina Lessa Dantas, Ariel Ferreira Nunes, Débora Fernandes
Pereira Machado, Roberto Rocha Coelho Pires, João Cláudio Basso Pompeu

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.13172>

Submetido em: 2025-09-05

Postado em: 2025-09-05 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

**ASSESSORAS(ES) DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIVERSIDADE (ASPAD):
DIAGNÓSTICO E BALANÇO DE UMA INOVAÇÃO INSTITUCIONAL NA
ESTRUTURA PARTICIPATIVA DO GOVERNO FEDERAL**

IGOR FERRAZ DA FONSECA

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1254-4462>

<igor.fonseca@ipea.gov.br>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)/ Universidade do Distrito Federal
(UnDF). Brasília, DF, Brasil.

ANA CAROLINA LESSA DANTAS

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4423-9043>

<ana.dantas@ipea.gov.br>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília, DF, Brasil.

ARIEL FERREIRA NUNES.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-9016-8398>

<ariel.nunes@ipea.gov.br>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)/Universidade Federal de Goiás (UFG).
Goiânia, GO, Brasil.

DÉBORA FERNANDES PEREIRA MACHADO.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-4362-855X>

<debora.machado@ipea.gov.br>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)/Universidade do Distrito Federal
(UnDF).
Brasília, DF, Brasil.

ROBERTO ROCHA COELHO PIRES

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9392-949X>

<roberto.pires@ipea.gov.br>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília, DF, Brasil.

JOÃO CLÁUDIO BASSO POMPEU

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0565-9819>

<joao.pompeu@ipea.gov.br>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília, DF, Brasil.

RESUMO: Criadas em 2023, as Assessorias de Participação Social e Diversidade (ASPAD) estão presentes em 29 ministérios e em quatro órgãos com status ministerial. Representam a principal inovação na estrutura administrativa do Governo Federal na reconstrução dos canais de participação social. O objetivo deste trabalho é discutir se essas assessorias se constituíram como uma inovação no âmbito do esforço de recomposição das capacidades participativas em nível federal. Para tanto, analisamos como as ASPAD têm articulado, em seu cotidiano, as temáticas da participação social e da diversidade; trazemos dados sobre o perfil sociodemográficos das(os) assessoras(es); refletimos sobre

a relação das assessorias com movimentos sociais, instituições participativas e organizações da sociedade civil. Os resultados apontam o caráter inovador de sua função, sobretudo na relação com os movimentos sociais. Diferentemente de conselhos e outros mecanismos participativos que retomam estruturas já existentes, as assessorias constituem um canal direto e contínuo de interlocução, com potencial para articular demandas plurais e interseccionais de forma sistemática.

Palavras-chave: participação social; diversidade; intermediação; ativismo institucional; inovação.

SOCIAL PARTICIPATION AND DIVERSITY ADVISORS (ASPAD): DIAGNOSIS AND BALANCE OF AN INSTITUTIONAL INNOVATION IN THE FEDERAL GOVERNMENT'S PARTICIPATORY STRUCTURE

ABSTRACT: Established in 2023, the *Assessorias de Participação Social e Diversidade* [Social Participation and Diversity Advisory Offices] (ASPAD) are present in 29 ministries and four agencies with ministerial status. They represent the main innovation in the administrative structure of the Federal Government in reconstructing channels of social participation. The objective of this work is to discuss whether these advisory services constitute an innovation within the effort to rebuild participatory capacities at the federal level. To this end, we analyze how the ASPAD have articulated, in their daily activities, the themes of social participation and diversity; we provide data on the sociodemographic profile of the advisors; and we reflect on the relationship of the advisory services with social movements, participatory institutions, and civil society organizations. The results indicate the innovative nature of their role, especially in relation to social movements. Unlike councils and other participatory mechanisms that revisit existing structures, the advisory services create a direct and continuous channel of dialogue, with the potential to systematically articulate plural and intersectional demands.

Keywords: social participation; diversity; brokerage; institutional activism; innovation.

INTRODUÇÃO

As Assessorias de Participação Social e Diversidade (ASPAD) foram criadas no governo federal pelo Decreto nº 11.407/2023, que regulamenta o Sistema de Participação Social (SPS). Elas estão presentes em 29 ministérios e em quatro órgãos com status ministerial (Souza, 2023). A instituição das ASPAD atende a uma demanda crescente por maior participação social após um período marcado pelo enfraquecimento dos canais democráticos e pela desmobilização das capacidades estatais (Souza, 2024).

Entre 2014 e 2022, houve diminuição significativa das ações e dos instrumentos de gestão voltados à participação social. Esse retrocesso refletiu-se em iniciativas que reduziram, suspenderam ou extinguíram políticas públicas e arranjos institucionais necessários à sua sustentação, configurando

uma perda nas conquistas institucionais e políticas previamente alcançadas (Avelino, Fonseca e Pompeu, 2020; Souza, 2023, 2024; Eurich, 2024; Martelli, Almeida e Capella., 2024).

A desmobilização das capacidades estatais reflete uma disputa de sentidos acerca da participação social. No âmbito administrativo, houve uma redução expressiva de recursos humanos e financeiros destinados a estruturas participativas, comprometendo sua operacionalização (Avelino Alencar e Costa, 2017). No âmbito político, resistências internas no governo e tensões entre diferentes concepções de democracia dificultaram a integração da participação social nos processos decisórios. A capacidade técnica foi impactada pelo desmantelamento de instituições participativas (IPs) (Bezerra et al., 2024; Bezerra, Rodrigues e Romão, 2022; Gusso, Fonseca e Avelino, no prelo), resultando no enfraquecimento do desenvolvimento de competências estatais voltadas à coordenação e à promoção da participação social (Souza, 2023).

Após esse período, a eleição de Luís Inácio Lula da Silva em 2023 ensejou processos de reconstrução da participação social em nível federal, que têm ocorrido por diversos meios. Entre os mais importantes, estão a (re)criação e/ou o fortalecimento de conselhos nacionais e a retomada do ciclo de conferências nacionais em diversas áreas de políticas públicas (Avritzer e Zanandrez, 2024). Uma primeira reflexão sobre esse processo é que a retomada de conselhos e conferências não pode ser caracterizada como uma inovação institucional. Neste novo ciclo, essas IPs podem até contar com práticas e metodologias inovadoras, mas o seu desenho institucional e sua função no Governo Federal não apresentaram mudanças significativas (Barbosa e Avelino, 2025).

O mesmo não pode ser dito sobre as ASPAD, cargo criado no início do terceiro governo Lula. Nessa linha, o objetivo deste trabalho é analisar até que ponto essas assessorias constituíram-se, de fato, em uma real inovação no âmbito do esforço de recomposição das capacidades participativas em nível federal. Para isso, este trabalho adota uma abordagem quali quantitativa, estruturada a partir de quatro fontes principais.

A primeira delas foi um questionário virtual aplicado durante os meses de março e abril de 2025 e respondido por 26 chefes de assessoria, o que corresponde a 78.7% das 33 ASPAD existentes. A partir dos dados coletados, foi possível traçar um perfil sociodemográfico das(os) chefes de assessoria, bem como analisar a atuação dessas assessorias na articulação e intermediação institucional. Essa atuação envolve interações com atores da sociedade civil organizada e com IPs.

A segunda fonte é composta por um conjunto de 20 entrevistas semiestruturadas, sendo: a) seis entrevistas com pessoas diretamente envolvidas na formulação do modelo durante o período da transição governamental; b) seis com uma amostra de chefias de Gabinete que têm vínculos hierárquicos diretos com as ASPAD; c) seis com representantes de entidades da sociedade civil organizada (movimentos sociais e organizações não-governamentais) que tiveram interações diretas com as Assessorias; e d) duas com servidores da Secretaria Nacional de Participação Social, da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG-PR) que tiveram interações com as ASPAD por meio de reuniões e atividades ligadas à coordenação do SPS.

A terceira fonte de dados consistiu na realização de grupo focal, nas dependências do Ipea, no dia 09 de dezembro de 2024, que contou com a presença de três assessoras(es)¹ de participação social e diversidade. Por fim, a quarta fonte é constituída pelos diários de campo e pelos relatos advindos da observação participante de reuniões entre a SG-PR e as ASPAD, entre os meses de janeiro e abril de 2025. Ressalta-se que, devido às limitações de espaço deste manuscrito, foram aqui selecionados e apresentados apenas os dados necessários para a discussão sobre inovação institucional. Os demais dados coletados pelas quatro fontes mencionadas estão presentes em relatórios de pesquisa e notas técnicas, e servirão como base para novas análises futuras.

A primeira seção deste artigo trata do referencial teórico da pesquisa, centrado nos conceitos de intermediação e ativismo institucional. Na sequência, analisamos como as ASPAD têm articulado, em seu cotidiano, as temáticas da participação social e da diversidade e trazemos dados sobre o perfil sociodemográfico das(os) assessoras(es). Na terceira seção, nos debruçamos sobre a relação das assessorias com movimentos sociais e instituições da sociedade civil, partindo, em seguida, para a análise, na seção quatro, da interação entre ASPADs e IPs, notadamente conselhos e conferências. As conclusões do trabalho são apresentadas nas considerações finais.

1. INTERMEDIÇÃO E ATIVISMO INSTITUCIONAL

O surgimento de novos arranjos institucionais e a complexificação da produção de políticas públicas têm promovido transformações na organização e na forma de operação do Estado (Lazega, 2001; Le Galès, 2016; Benamouzig e Borraz, 2015; Bezes e Demazière, 2011). Uma das mais

¹ Tendo em vista que a maioria das pessoas que ocupam a chefia das Assessorias de Participação Social e Diversidade são mulheres, optamos por inverter a ordem padrão da língua portuguesa neste trabalho, trazendo os artigos femininos em primeiro plano sempre que as ASPAD forem mencionadas.

importantes consequências desse processo é a intensificação das relações com atores da sociedade civil. Esse tipo de relação leva o trabalho relacional para outra seara, que inclui também as articulações entre atores estatais, situados no aparato burocrático, e atores sociais, nos seus diversos tipos de organização e modos de atuação. Para abordar essa dimensão adicional, são especialmente úteis aportes teóricos da antropologia da intermediação, campo do conhecimento que toma a conexão entre grupos socialmente desfavorecidos e elites sociais e políticas como seu objeto de interesse central (Lindquist, 2015).

Os agentes de intermediação aparecem em contextos diversos e com diferentes denominações: intermediários, mediadores, *middlemen*, *brokers*, *patrons*, entre outros. Os mediadores transformam, traduzem, distorcem e modificam o significado ou os elementos de que eles deveriam ser portadores; enquanto os intermediadores não teriam a capacidade de interferir no conteúdo das transações, apresentando-se mais como conduítes das relações entre os intermediados (Latour, 2005).

A singularidade do intermediário reside na coabitação de mundos diversos, no entre mundos (Wolf, 1956; James, 2011), onde é necessário negociar, traduzir e mobilizar recursos em nome de ambos (os mundos), mas também em benefício próprio, e cuja posição é marcada pela ambiguidade de confiança e desconfiança por parte dos grupos que conecta (Wolf, 1956). A “carreira” de um intermediário é instável, na medida em que está comprimido entre racionalidades de governo e interesses diversos, realizando justamente o arriscado trabalho político de criação de vínculos de confiança, a fim de suturar as assimetrias de poder e conhecimento entre as diversas partes envolvidas (Pollock, 2021). O intermediário corporifica racionalidades que podem ser contraditórias e sofre as consequências morais e psicológicas dessa ambiguidade (James, 2011; Bjorkman, 2021).

Por serem atores que ultrapassam fronteiras, intermediários têm suas motivações e lealdades constantemente questionadas. Por isso, intermediários desempenham um trabalho moralmente carregado, mas socialmente necessário, de transgressão, tradução e de navegação transfronteiriça (Bjorkman, 2021). Assim concebidos, o olhar para o trabalho e as práticas de intermediação vem se assentando em *insights* da sociologia da composição (*assemblages*) do social (Latour, 2005). Os intermediários podem ser vistos como “montadores” (*assemblers*) que estabelecem conexões entre atores governamentais e grupos sociais, amalgamando diferentes atores constitutivos e instituições que passam a “funcionar juntos”, em um enredamento produtivo (Koster e Leynseele, 2018). Muitas vezes o trabalho do intermediário é também marcado por “atos de tradução” que permitem a transformação de questões sociais em questões de governo (McDermont, 2013)

Como intermediários, as(os) ASPAD ocupam um espaço marcado por incertezas e fluidez, no qual a capacidade de adaptação, de tradução entre lógicas distintas e de construção de conexões parece ser inerente à natureza da função. Nesse sentido, mais do que cumprir tarefas formalizadas em rotinas administrativas, as(os) Assessoras(es) desenvolvem um conjunto de habilidades relacionais que lhes permite circular entre diferentes níveis hierárquicos e articular agendas junto à sociedade civil.

A ação de intermediários pode contribuir para uma melhor coordenação da ação fragmentada dos governos, promovendo fluxos efetivos de informação, comunicação e recursos entre os serviços (Koch e James, 2022). Por preencherem as lacunas, estabelecendo conexões, identifica-se que os intermediários também têm potencial de colaborar para uma maior “humanização” da burocracia pública (Massicard, 2022).

Por fim, outro aporte teórico relevante para refletirmos sobre a atuação das ASPAD é o conceito de ativismo institucional, que considera como trajetórias, valores e causas orientam as ações desses atores no interior da burocracia governamental. Abers (2021, p. 32) define ativismo institucional como “a ação coletiva em prol de causas contenciosas quando realizada por atores em instituições. Pode envolver ação coletiva com outros atores governamentais, com atores não governamentais, ou ambos”.

O ativismo institucional é uma perspectiva útil para pensar agentes públicos, que ocupam cargos na estrutura hierárquica da burocracia governamental, mas que atuam cotidianamente propondo maneiras alternativas de organizar as políticas governamentais ou resistindo a tentativas de desmonte de conquistas anteriores. Isso ocorre porque suas ações não podem ser completamente explicadas apenas pelos elementos burocráticos que caracterizam o trabalho, requerendo um olhar para a trajetória profissional dos indivíduos, para os valores que nutrem e para os projetos políticos que compartilham com outros, como forma de luta contra o *status quo*. Pelo lado do Estado e de suas instituições, o conceito de ativismo institucional não apenas recobra a possibilidade de agência, mas qualifica-a como ação criativa, reconhecendo a competência crítica dos agentes situados no interior da burocracia.

A noção de ativismo institucional é também relevante por borrar fronteiras, há muito estabelecidas, que definiram separações supostamente claras entre o Estado e a sociedade civil. O conceito evoca a ideia de luta no interior das instituições, indicando que rotinas e instrumentos institucionais podem ser utilizados para fins contestatórios. Já pelo lado dos movimentos sociais, e em linha com a definição de Estado defendida por Migdal (2001), o conceito provoca a percepção de que

o Estado é sobretudo uma arena em disputa, onde há espaço para a ação coletiva e para o *advocacy* em torno de causas específicas, e não apenas um alvo da transformação desejada e provocada pela ação de atores sociais.

O ativismo institucional tem sido objeto de um debate internacional crescente (Santoro, McGuire, 1997; Banaszak, 2010; Pettiniccio, 2012; Olsson, Hysing, 2012), tanto para pensar a atuação de ativistas oriundos dos movimentos sociais e que passam a atuar no interior das estruturas do Estado quanto para pensar a atuação de servidores concursados, sem trajetória marcante na sociedade civil, mas que se engajam na busca por mudança nas instituições. Em ambos os casos, o foco recai sobre as causas contenciosas, valores e projetos políticos que orientam a ação desses sujeitos no seu trabalho cotidiano na burocracia.

No Brasil, a coletânea editada por Rebecca Abers (2021) examina as lutas que ocorrem no interior de instituições, colocando em xeque pressupostos de boa parte da literatura sobre movimentos sociais que compreende as instituições políticas como “estruturas de oportunidades” externas aos movimentos. Os estudos corroboram a ideia de oportunidades políticas como estruturas relacionais em que atores são inseridos. Os contextos não são condições externas que limitam a ação, mas sim um conjunto de relações em que o ator participa.

Em suma, o ativismo institucional permite pensar o Estado como uma arena permeada por contradições e possibilidades de mudança. Esse marco analítico, portanto, convida a examinar as instituições como arenas relacionais e a reconhecer os sujeitos que operam nesses espaços como agentes dotados de intencionalidade e comprometimento com causas coletivas.

2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIVERSIDADE: UMA ARTICULAÇÃO POSSÍVEL?

A inclusão da diversidade no nome e nas atribuições das ASPAD não foi um consenso. Segundo interlocutores que participaram da Comissão de Transição Governamental 2022-2023, a proposta inicial era promover a transversalização da política de participação a partir da criação de “um órgão em cada ministério, responsável pelo recebimento de demandas de movimentos sociais, bem como pela gestão das instituições participativas relacionadas àquela pasta específica” (Comissão de transição governamental, 2022, p. 6).

Na etapa final das negociações sobre a estrutura ministerial, a Casa Civil do novo governo propôs que esse órgão fosse responsável também pelo assessoramento de ministros e ministras em

temáticas como a igualdade de gênero, étnica e racial, a proteção dos direitos humanos e o enfrentamento de desigualdades sociais e regionais. As sugestões foram incorporadas, em um arranjo que culminou, no início de 2023, em um desenho de Assessoria que combina os temas da Participação Social e da Diversidade. Se as expectativas para o novo cargo estavam bem desenhadas no que diz respeito à participação social, esse não era, contudo, o caso da diversidade. Conforme aponta um dos formuladores da política:

Tem uma, vamos dizer assim, uma indefinição desde sempre do que significa essa diversidade junto com a participação social. Esse é um tema importante. Por quê? O Decreto e constituição das ASPAD. Aliás, a estrutura das ASPAD, então, foi levada a uma discussão. Se discutiu quais são as suas atribuições. Então, cada ministério, na lei que foi recriada, os Ministérios têm lá uma definição padrão do que faz um ASPAD. No que diz respeito à participação, havia uma expectativa de que o ASPAD fosse a porta de entrada do diálogo com a sociedade civil, os movimentos sociais e fosse aquele que promove as instâncias e mecanismos de participação social na política setoriais daquele ministério. Do ponto de vista da diversidade, isso ficou em aberto. (Entrevista 1 – Formuladores do Sistema de Participação Social)

A união dos temas – com a questão da diversidade “em aberto” – gerou, a princípio, resistência em parte da equipe da SG-PR, que receava um conflito entre demandas e agendas entendidas como diferentes (Dantas, Nunes e Machado, no prelo). Esta apreensão, porém, parece não ter se concretizado. Na verdade, a “abertura” das atribuições ligadas à diversidade deu oportunidade para que cada assessoria pensasse criativamente em formas de articular as políticas de seus ministérios com a escuta e a participação ativa de grupos sociais historicamente vulnerabilizados. O tema não só foi abraçado pelas(os) assessoras(es), como se mostrou um importante eixo para entender a própria participação social. No questionário, 96,1% dos respondentes concordaram com a afirmação de que “a participação social só faz sentido se a diversidade for levada em consideração”. Durante o grupo focal, uma assessora expressou que “a participação social, ela inclui recortes de diversidade, são várias diversidades, é o povo negro, são as mulheres, são os indígenas, são os povos tradicionais, a população LGBT... então, essa diversidade populacional, ela está inserida na participação social” (Interlocutor/a 1 – Grupo Focal).

Os caminhos encontrados para abordar a diversidade variam bastante entre ministérios. Um dos principais projetos desenvolvidos são os comitês de diversidade e inclusão². Dentre as(os) 26 assessoras(es) que responderam ao questionário, 20 atuaram em comitês nos seus órgãos; 11 como coordenadoras(es) e nove como integrantes. Também se destacam ações como: a organização de eventos (como rodas de conversa e seminários); a elaboração de planos de ação afirmativa; a incidência

² Empregamos o termo “comitê de diversidade” de modo abrangente. Cada comitê possui uma nomenclatura própria, designada em portaria ministerial, mas os objetivos e as competências dessas instâncias costumam ser semelhantes.

em políticas e decisões ministeriais, de modo a garantir um olhar atento para comunidades marginalizadas; e a promoção, em articulação com ouvidorias e corregedorias, de cursos sobre combate à discriminação e ao assédio.

Ao apontarem o que consideram boas práticas, as(os) respondentes indicaram atividades que estão ligadas, em frequência muito equilibrada, aos campos da participação social e da diversidade. Em muitos casos, inclusive, as ações envolvem ambos os temas simultaneamente, a exemplo de iniciativas que conseguiram ampliar espaço nas instâncias participativas para garantir a representação de grupos sociais vulnerabilizados.

As entrevistas realizadas com representantes de movimentos sociais não só destacam essa atuação “dupla”, mas permitem perceber que, em muitas situações, o trabalho de diversidade realizado internamente, com foco no próprio ministério, se reflete na qualificação das interações com a sociedade civil:

[...] a diversidade está ali, a interseccionalidade desse cargo é muito produtiva, porque trouxe para o Ministério, não só aquilo... por exemplo, o Ministério da Indústria e Comércio, o que ele ia trazer? Só o campo financeiro, o campo financeiro, indústria e comércio. Não, [a ASPAD] conseguiu trazer uma abordagem maior de como o Brasil é, a organização social do Brasil. Então, é muito importante. (Entrevista 1 – Movimentos sociais)

Por fim, cabe ressaltar que a dimensão da diversidade também se expressa na própria composição das assessorias. No que diz respeito à identidade de gênero, por exemplo, 69,2% das(os) chefes de ASPAD se declararam mulheres cisgêneras, enquanto 19,2% afirmaram ser homens cisgêneros e uma pessoa (3,8%) identificou-se como travesti. Quanto à raça, 46,1% reconheceram-se como pessoas negras (26,9% pretas e 19,2% pardas); 42,3%, como brancas; e 7,7% como indígenas. Esse perfil está bastante distante do padrão dos servidores públicos, em especial quando consideramos os ocupantes do alto escalão. Dados do Atlas do Estado Brasileiro indicam que, no Poder Executivo Federal, as mulheres negras representam apenas 7% dos vínculos ativos, por exemplo, enquanto a população negra como um todo corresponde a 35,1%. A presença indígena nas ASPAD é superior à média de 0,3% (Ipea, 2020; Silva e Lopes, 2021). Os dados apresentados pelo Atlas evidenciam a sub-representação de pessoas negras e indígenas no serviço público federal. Essas diferenças sugerem que as ASPAD constituem um ponto fora da curva em relação ao perfil médio dos servidores federais, mas em linha ao que se espera de uma assessoria que tem na diversidade uma de suas áreas centrais de atuação.

É possível que esses perfis, mais representativos da diversidade social brasileira, favoreçam o trabalho de intermediação e práticas mais inclusivas, que “humanizam” o contato com a sociedade e aproximam o Estado de sujeitos historicamente marginalizados. Essa percepção foi corroborada pela representante de um movimento social, que destacou:

A criação das ASPAD foi uma criação muito assertiva: é diverso, a diversidade está ali, na interseccionalidade desse cargo, é muito produtiva. [...] A presença das ASPAD trouxe uma questão mais humanizada para dentro dos ministérios. As ASPAD têm essa característica de levar o lado humano, um lado mais humanizado para os ministérios. (Entrevista 1 – Movimentos Sociais)

Verificamos que a união da participação social e da diversidade consubstanciada nas ASPAD aproximam os ministérios das demandas sociais, tornando-os mais permeáveis às vozes historicamente marginalizadas. Essa “humanização” deve ser entendida como uma expressão do potencial das ASPAD em ressignificar o ideal de neutralidade da administração pública, atuando como canais institucionais capazes de reconhecer e incorporar a diversidade (Massicard, 2022).

A capacidade de articular essas temáticas aponta para a complexidade do trabalho de intermediação realizado cotidianamente pelas(os) assessoras(es). Se a intermediação costuma ser entendida como uma ponte entre diferentes indivíduos, instituições ou esferas de poder, no caso das ASPAD ela também se expressa na amalgamação de campos de conhecimento ou de políticas diversos, fazendo costuras entre saberes já consolidados e, ao mesmo tempo, criando novas relações.

3. ASPAD E ATIVISMO INSTITUCIONAL NA INTERAÇÃO COM MOVIMENTOS SOCIAIS

As ASPAD articulam práticas de mediação que combinam a institucionalidade dos mecanismos formais com rotinas mais flexíveis, potencialmente capazes de ampliar a comunicação e a incidência de diferentes atores. Essa atuação envolve a negociação contínua e adaptação de estratégias às especificidades de cada interlocução. Ao mediar esses espaços, as assessorias articulam interações, reinterpretem sentidos e inauguram canais de diálogo mais próximos com os movimentos sociais. Nesse sentido, 96% das chefias de gabinete das ASPAD relataram que a interlocução com a sociedade civil é uma das atividades centrais no exercício da função. São diversos os atores, entidades e movimentos sociais com os quais as(os) ASPAD têm interlocução, variando conforme o perfil da assessoria e do ministério. Foram levantadas a articulação com 94 organizações distintas, com 117 menções válidas. Entre elas, sobressaem-se aquelas com temáticas relacionadas a território, ruralidade

e direitos ambientais (18,8% das menções), raça, equidade e justiça social (17,9%) e povos indígenas (9,4%) (Tabela 1).

Tabela 1: Menções a organizações da sociedade civil que interagem com ASPAD, por categoria temática

Categoria temática	Qtd. Entidades	Total de Menções	% das Menções
Território, ruralidade e direitos ambientais	12	22	18,8%
Raça, equidade e justiça social	16	21	17,9%
Povos indígenas	11	11	9,4%
Gênero, raça e interseccionalidades	7	9	7,7%
Direitos Humanos e Justiça	6	6	5,1%
Educação	6	6	5,1%
Comércio e desenvolvimento	4	5	4,2%
Democratização da comunicação	4	4	3,4%
Direitos LGBTQIA+	4	6	5,1%
Esporte e justiça social	3	3	2,6%
Moradia	3	4	3,4%
Infraestrutura e soberania energética	3	3	3,4%
Trabalho e organização sindical	3	5	2,6%
Ciência e tecnologia	2	2	1,7%
Diversidade cultural	2	2	1,7%
Empreendedorismo social	2	2	1,7%
Segurança Pública	2	2	1,7%
Turismo	2	2	1,7%
Democracia e política externa	1	1	0,9%
Saúde	1	1	0,9%
Total	94	117	100%

Fonte: Questionário Atuação das Assessorias de Participação Social e Diversidade (ASPAD) - Ipea, 2025.

É notável a multiplicidade de categorias temáticas com as quais as assessorias interagem, abrangendo desde pautas socioambientais até questões ligadas a raça, gênero, educação, direitos humanos, comunicação, trabalho, saúde, tecnologia e desenvolvimento econômico. Essa diversidade aponta para a amplitude das demandas da sociedade civil e para a capacidade das ASPAD em transitar por diferentes campos de atuação, ajustando-se às especificidades de cada interlocução. Ao mesmo tempo, tal amplitude não implica necessariamente homogeneidade nos modos de interação, pois a natureza e a intensidade dessas relações variam conforme o perfil do ministério, a trajetória dos(as) assessores(as) e as condições institucionais de cada área.

No que diz respeito à trajetória, é importante notar que a maioria das(os) assessoras(es) que responderam ao questionário (53,8%) afirmam ter uma trajetória profissional híbrida, marcada por vínculos tanto com a sociedade civil quanto com a gestão pública. Outros 23% associam sua trajetória exclusivamente ao serviço público e 15,3%, a movimentos sociais e instituições da sociedade civil. Esse dado indica que as(os) ASPAD são, majoritariamente, profissionais com carreiras multifacetadas, o que pode favorecer uma atuação transversal nas políticas públicas voltadas à participação social e à diversidade.

Essas trajetórias híbridas não apenas diversificam o perfil das(os) assessoras(es), como também apontam para a relação prévia com a sociedade civil. O relato de um/a assessor/a reforçou que a confiança construída com os movimentos sociais decorre do reconhecimento de uma vivência compartilhada. Essa proximidade possibilita que as demandas sejam mediadas por atores percebidos como aliados. Nesse sentido:

O movimento social não quer falar com a Secretaria Geral da Presidência da República. Ele quer falar com o par. Ele quer falar com alguém que ele já conversou, que ele já conhece, que estava no movimento, que estava no chão, entendeu? Lá no chão de fábrica, conversando. Isso é o movimento social no Brasil. O movimento social no Brasil, ele não quer conversar com o chefe, porque ele sabe que o chefe não vai fazer nada. Ele sabe que a gente vai lutar por ele e vai continuar cutucando. Porque a gente é movimento social. Essa é uma grande diferença. (Interlocutor/a 1 - Grupo Focal)

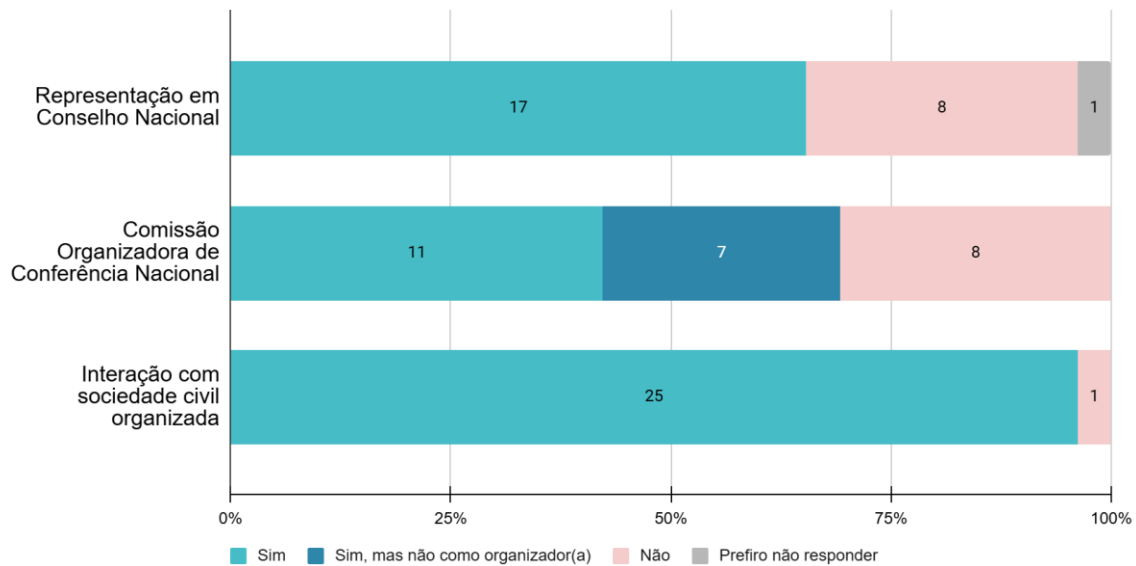
As interações entre as ASPAD e os movimentos sociais, embora fortemente presentes no cotidiano dessas assessorias, revelam tanto o potencial quanto as tensões inerentes ao papel de mediação que lhes é atribuído. Quando a/o assessor/a afirma que “a gente é movimento social”, há de se destacar uma dimensão fundamental do que pode ser compreendido como ativismo institucional (Abers, 2021). Diferentemente de agentes burocráticos tradicionais, as assessorias que emergem desse contexto trazem consigo uma identidade e um compromisso de origem com o próprio movimento social, o que lhes confere uma postura ativa na promoção de suas pautas. Assim, as ASPAD não apenas mediam o diálogo entre Estado e sociedade civil, mas também atuam como agentes de mudanças institucionais a partir de dentro, tensionando limites e promovendo inovações em nome das bases às quais estão vinculadas.

4. AS ASPAD NO INTERIOR DA BUROCRACIA: RELAÇÃO COM CONSELHOS E CONFERÊNCIAS

Quando começaram a ser concebidas, uma das principais atribuições das ASPAD seria a interlocução com IPs já estabelecidas, como conselhos e conferências nacionais. Buscamos apreender se esta é, na prática, uma dimensão central no trabalho das assessorias. Para tanto, o questionário

aplicado junto às(aos) assessoras(es) abordou a atuação delas(es) junto aos conselhos, o número de instâncias em que representam seus ministérios, a participação em comissões organizadoras de conferências nacionais e seu o envolvimento com a sociedade civil (gráfico 1).

Gráfico 1: Atuação das(os) chefes de ASPAD em instituições participativas e interações com a sociedade civil



Fonte: Questionário Atuação das Assessorias de Participação Social e Diversidade (ASPAD) - Ipea, 2025.

A maioria das chefias de ASPAD (69,2%) informou que representa o seu órgão em um ou mais conselhos nacionais. O grau de participação, no entanto, é bastante heterogêneo: duas chefias representam o órgão em apenas um conselho, enquanto oito afirmaram representar seu ministério em cinco ou mais conselhos (tabela 2).

Tabela 2: Distribuição das(os) chefes de ASPAD de acordo com o número de conselhos nacionais em que atua como representante

Conselhos nacionais em que a/o ASPAD é representante	Frequência
Não participa de conselho	7
1 conselho	2
2 conselhos	2
3 conselhos	3
4 conselhos	3
5 ou mais conselhos	8
Prefiro não responder	1

Total

26

Fonte: Questionário Atuação das Assessorias de Participação Social e Diversidade (ASPAD) - Ipea, 2025.

Se, por um lado, a representação em conselhos pode ser interpretada como um indicador de ativismo institucional (Abers, 2021), por outro, a sobrerepresentação das ASPAD em múltiplos colegiados pode indicar um relevante limite da atuação. Como exemplificado por uma interlocutora no grupo focal, o acúmulo de funções pode comprometer a qualidade da participação:

E aí nós temos um grande problema, porque, como não foi passado tudo que era para ser assessoria de participação social desde o princípio, os ministérios acharam que era participação dos conselhos. Nós temos, por exemplo, a [...]. A [...] tá em 12 conselhos como titular. [Para] ninguém é humanamente possível estar. (Interlocutor/a 1 - Grupo Focal)

Além da sobrecarga, cabe considerar a qualidade e efetividade dessa representação, sobretudo porque é difícil para a mesma pessoa compreender e participar ativa e qualificadamente de cinco ou mais conselhos nacionais de temas distintos entre si. Os conselhos nacionais, em geral, são voltados para agendas específicas, conforme a área de política pública a que pertencem, e requerem tempo, conhecimento técnico e respaldo político. A atuação das ASPAD nessas instâncias, embora possa promover discussões e articulações importantes, acende o alerta para a necessidade de medidas que evitem sua instrumentalização como “conselheiras profissionais”, sem condições reais de interlocução substantiva.

Outro aspecto relevante diz respeito à participação em comissões organizadoras de conferências nacionais. O levantamento identificou que 11 assessoras(es) já integraram formalmente essas comissões, enquanto sete participaram apenas como observadoras(es) e oito nunca tiveram contato com essa dinâmica. Esses dados indicam que, em grande parte, as assessorias vêm cumprindo sua atribuição de promover a participação social, por meio de conferências, nos ministérios onde atuam. No entanto, o número significativo de não envolvimento chama atenção, considerando que as conferências nacionais são mecanismos centrais no ciclo das políticas públicas.

Percebe-se que, embora várias ASPAD estejam envolvidas com as instâncias tradicionais de participação, a atuação junto a conselhos e conferências não é uma realidade para todas. Dentre as que atuam, há, ainda, uma variação considerável na frequência e na intensidade do envolvimento com essas unidades. Isso não quer dizer, contudo, que a escuta social seja necessariamente prejudicada: 25 das(os) 26 assessoras(es) que responderam ao questionário informaram interagir com a sociedade civil (gráfico 1).

Embora as expectativas iniciais sobre a incidência das ASPAD em IPs não tenham se concretizado inteiramente, é possível admitir que os objetivos da assessoria estejam sendo atingidos por outros meios, a exemplo da relação direta com a sociedade civil e da utilização de espaços e canais alternativos de diálogo social (eventos, grupos de trabalho, comitês temáticos, plataformas online, dentre outros).

Esse cenário aponta para uma complexificação das atividades de mediação entre a sociedade civil e a administração pública federal. Em um contexto de reconstrução da participação social, é possível que as ASPAD não apenas reativem mecanismos de participação social desestruturados em anos anteriores, mas também operem com novos mecanismos, adequados às complexidades de seus contextos (Lazega, 2001; Le Galès, 2016). A centralidade da função de mediação, no entanto, não elimina os riscos de sobrecarga e dispersão de esforços (que pode ser o caso de assessoras(es) que atuam em vários conselhos). Ao contrário, esses riscos confirmam os desafios descritos pela literatura: quando não sustentadas por estruturas estáveis e recursos adequados, as práticas de mediação podem se tornar simbólicas ou insustentáveis, fragilizando a transformação que as ASPAD buscam promover.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em dois anos, foram implementadas ASPAD em 33 órgãos do Executivo Federal, o que contribuiu para dinamizar espaços de escuta e diálogo, fortalecer políticas voltadas à diversidade e criar novas redes entre o Estado e a sociedade civil. Esse processo, ainda em construção, tem se mostrado como uma experiência valiosa, cujos avanços merecem ser consolidados e aprimorados, e não apenas avaliados sob a ótica de suas limitações.

Essas assessorias se destacam pelo caráter inovador de sua função, sobretudo na relação com os movimentos sociais. Diferentemente de conselhos e outros mecanismos participativos que retomam estruturas já existentes, as assessorias constituem um canal direto e contínuo de interlocução, capaz de articular demandas plurais e interseccionais de forma sistemática. Essa inovação não está apenas na formalização do contato, mas na construção de vínculos de confiança e na capacidade de mediar tensões e inaugurar um espaço híbrido entre Estado e sociedade civil complementar às próprias IPs.

Foram registradas 94 entidades da sociedade civil com as quais houve interlocução frequente, cobrindo temas como território, direitos ambientais, equidade racial, povos indígenas, gênero e interseccionalidades, demonstrando capilaridade temática e setorial. Como esse número foi coletado

a partir de uma amostra de citações livres, na prática, ele tende a ser muito maior. Esses dados mostram que atuação das ASPAD tem ampliado a diversidade de vozes e a variedade temática de organizações da sociedade civil que passaram a estar em articulação com os órgãos do governo. Esta conclusão foi corroborada pelas entrevistas realizadas com representantes de movimentos sociais: há o reconhecimento da atuação estratégica das ASPAD por parte dos movimentos, em diferentes áreas do governo.

Chamamos a atenção para o papel fundamental de articulação, mediação e intermediação que descreve o centro do que deveria ser/fazer uma ASPAD. É na promoção de pontes e na facilitação da interação entre atores do sistema de participação social, dos ministérios e da sociedade civil que surge a oportunidade de incorporar e aprofundar novas perspectivas *participativas* e *diversas* no âmbito das políticas públicas federais. A atuação das ASPAD ensejou a criação de fluxos inovadores de interação e encaminhamento de demandas da sociedade civil no âmbito dos ministérios, ainda que haja ampla variação a depender da ASPAD e do ministério em questão.

Em outra frente, a composição das chefias das ASPAD rompeu com um perfil predominante do alto escalão federal, sendo formada sobretudo por mulheres (69,2%) e pessoas negras (46,1%). Esses dados evidenciam a diversidade presente nesses espaços, sinalizando avanços rumo a uma maior representatividade nas estruturas institucionais dos ministérios. Além disso, identificou-se que grande parte das(os) assessoras(es) apresentam trajetórias profissionais que mesclam experiências de atuação junto a organizações da sociedade civil e movimentos sociais com experiências na gestão pública, reunindo competências adquiridas tanto na militância e no ativismo de base quanto na atuação em órgãos governamentais (em diferentes níveis de governo), o que contribui para ampliar as oportunidades para a construção de novas parcerias, articulações, linguagens e práticas institucionais. A presença de perfis híbridos e diversos tende a favorecer práticas mais inclusivas, que “humanizam” o contato com a sociedade e aproximam o Estado de sujeitos historicamente marginalizados, como revelaram as entrevistas realizadas.

Um conceito central para compreender as inovações em torno das ASPAD é o de ativismo institucional (Abers, 2021). É como um ativista institucional que as(os) ASPAD buscam promover, muitas vezes simultaneamente, projetos, iniciativas e políticas ligadas à participação social e à diversidade, tanto no interior das estruturas dos órgãos públicos quanto nos resultados da atuação desses órgãos, ou seja, no desenho e na implementação de políticas públicas. Foi possível constatar a existência de um número expressivo de ações ligadas às ASPAD, em áreas diversas, que demonstram

o caráter “ativista” dessas assessorias. Nesse sentido, as temáticas da diversidade e da participação social não apenas coexistem, mas se retroalimentam, fortalecendo a capacidade de mediação, diálogo e influência das assessorias e dos ministérios.

Assim, as ASPAD não apenas respondem a um ineditismo presente, mas também inauguram um campo fértil para reflexão e práticas futuras. O estudo dessas experiências, portanto, contribui para pensar as transformações no interior do governo e os caminhos para aprofundar a qualidade da relação entre sociedade civil e Estado.

Se os fluxos de interação e as iniciativas de ativismo institucional são exemplos da atuação inovadora das ASPAD, o trabalho dessas assessorias ainda apresenta diversas limitações. Um exemplo disso é a possibilidade de articular, integrar e potencializar instituições participativas preexistentes, como conselhos e conferências nacionais. Há casos de sobrerrepresentação de ASPAD em múltiplos conselhos nacionais e um envolvimento irregular na organização de conferências nacionais. Também foi identificado que, embora quase todas as ASPAD mencionem a interação com entidades da sociedade civil como parte de seu trabalho cotidiano, as formas e intensidade dessa interação varia significativamente conforme a ASPAD e o ministério em questão.

O futuro das ASPAD depende de recursos e investimentos concretos e da articulação em torno de um projeto comum para o SPS. Corrigidas suas fragilidades atuais, o potencial das ASPAD é o de se expandir gradativamente, tornando-se uma rede capilar, maior e mais robusta — capaz não apenas de sustentar as práticas participativas já existentes, mas também de seguir inovando e transformar-se em um pilar estruturante da participação social em nível federal.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. (org.). *Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira*. Brasília: Editora UnB, 2021.

AVELINO, D. P.; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. “Colegiados nacionais de políticas públicas em contextos de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência”. *Textos para Discussão*, nº 2340. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

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

AVRITZER, L.; ZANANDREZ, P. *Entre o passado e o futuro: a disputa em torno da participação*. *Revista do Serviço Público (Brasília)*, v. 75, p. 35-58, 2024.

BANASZAK, L. A. *The women’s movement inside and outside the State*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2010.

BARBOSA, I. S.; AVELINO, D. P. Coletânea de Relatos sobre Conferências Nacionais de Políticas Públicas - Apresentação. Produto 5, Termo de Execução Descentralizada nº 05/2024/DPS/SNPS/SG/PR IPEA – SGPR. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2025.

BENAMOZIG, D.; BORRAZ, O. Bureaucratie, organisations et formalisation des savoirs. *L'Année Sociologique*, n. 3, p. 1-22, 2015.

BEZERRA, C.; RODRIGUES, M.; ROMÃO, W.D.M. Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil. In: TATAGIBA, L.; ALMEIDA, D. R.; LAVALLE, A. G.; SILVA, M. K. (Org.). *Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências*. 1ed. Porto Alegre: Zouk, 2022, v. 1, p. 37-64.

BEZERRA, C. P.; ALMEIDA, D. R.; LAVALLE, A. G.; DOWOR, M. W. Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro. *Dados*, v. 67, p. e20220118, 2024.

BEZES, P.; DEMAZIERE, D. Introduction – Dossier-débat new public management et professions dans l'État: au-delà des oppositions, quelles recompositions? *Sociologie du Travail*, n. 53, p. 294-305, 2011.

BJORKMAN, L. (ed.). *Bombay brokers*. Durham: Duke University Press, 2021.

COMISSÃO DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL. Relatório Final do Conselho de Participação Social. Brasília, 2022.

DANTAS, A. C. L.; NUNES, A. F.; MACHADO, D. F. P.. Sentidos de diversidade e participação social no trabalho das Assessorias de Participação Social e Diversidade (ASPAD). No prelo.

EURICH, S. B. Mobilização de capacidades estatais para a promoção da igualdade de gênero, étnica e racial: uma análise da atuação da Assessoria de Participação Social e Diversidade do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) - Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Brasília, p. 157, 2024.

GUSSO, R. J.; FONSECA, I. F.; AVELINO, D. P. Conferências Nacionais e (Des)democratização (1941-2022). *Opinião Pública*, no prelo.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas do Estado Brasileiro: versão 2.6.4a. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado>.

JAMES, D. The return of the broker: Consensus, hierarchy, and choice in South African land reform. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, n. 17, v. 2, p. 318-338., 2011.

KOCH, I.; JAMES, D. The state of the welfare state: Advice, governance, and care in settings of austerity. *Ethnos*, n. 87, v. 1, p. 1-21, 2022.

KOSTER, M.; LEYSEELE, Y. Brokers as assemblers: Studying development through the lens of brokerage. *Ethnos*, n. 83, v. 5, p. 803-813, 2018.

LATOUR, B. *Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory*. Oxford University Press, 2005.

LAZEGA, E. *The collegial phenomenon: the social mechanisms of cooperation among peers in a corporate law partnership*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

LE GALÈS, P. Performance measurement as a policy instrument. *Policy Studies*, v. 37, n. 6, p. 508-520, 2016.

LINDQUIST, J. Brokers and brokerage, anthropology of. In: W. J. Wright (Ed.), *International encyclopedia of social and behavioral science*, 2 ed., p. 870-874. New York: Elsevier, 2015.

MARTELLI, C. G.; ALMEIDA, C.; CAPELLA, A. C. Imagens da participação social na agenda do governo Lula III. *Revista do Serviço Público (RSP)*, n. 75, v. 4, p. 696-714, out/dez. 2024.

MASSICARD, E. *Street level governing: Negotiating the state in urban Turkey*. Palo Alto: Stanford University Press, 2022.

MCDERMONT, M. Acts of translation: UK advice agencies and the creation of matters of public concern. *Critical Social Policy*, n. 33, v. 2, p. 218-242, 2013.

MIGDAL, J. S. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

OLSSON, J.; HYSING, E. Theorizing inside activism: understanding policymaking and policy change from below. *Planning theory & practice*, v. 13, n. 2, p. 257-273, 2012

PETTINICCHIO, D. Institutional activism: Reconsidering the insider/ outsider dichotomy. *Sociology compass*, v. 6, n. 6, p. 499-510, 2012.

SANTORO, W. A.; MCGUIRE, G. M. Social movement insiders: the impact of institutional activists on Affirmative Action and comparable worth policies. *Social problems*, v. 44, p. 503- 519, 1997.

SILVA, T. D.; LOPES, F. Nota Técnica: Perfil racial do serviço civil ativo do Executivo Federal (1999-2020). Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/arquivos/downloads/3472-210720ntdiestn49.pdf>

SOUZA, C. H. L. Possibilidades e limites das Assessorias de Participação Social e Diversidade no desenho da arquitetura institucional do Governo Federal. *SciELO Preprints*, 2023.

SOUZA, C. H. L. Criação e desafios de funcionamento das Assessorias de Participação Social e Diversidade no Governo Federal em 2023. 14º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Salvador, 2024.

TATAGIBA, L., ALMEIDA, D. C. R., GURZA LAVALLE, A., SILVA, M. K. (orgs.). *Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências*. 1a. ed. Porto Alegre: Zouk, 2022.

WOLF, E. Aspects of group relations in a complex society: Mexico. In: SHANIN, T. (ed.). *Peasants and peasant societies: selected readings*. Harmondsworth: Penguin Books, 1956

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA: O conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo não está disponível ao público.

FINANCIAMENTO: O presente trabalho foi realizado por meio de um Termo de Execução Descentralizada entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG-PR).

CONTRIBUIÇÃO DAS/DOS AUTORES/AS:

Igor Ferraz da Fonseca: Administração do projeto, Aquisição de financiamento, Conceituação, Metodologia, Validação, Investigação, Curadoria de dados, Redação - Rascunho original, Redação -

Revisão e Edição. **Ana Carolina Lessa Dantas:** Metodologia, Validação, Investigação, Curadoria de dados, Redação - Rascunho original, Redação - Revisão e Edição. **Débora Fernandes Pereira Machado:** Metodologia, Validação, Investigação, Curadoria de dados, Redação - Rascunho original, Redação - Revisão e Edição. **Ariel Ferreira Nunes:** Metodologia, Validação, Investigação, Curadoria de dados, Redação - Rascunho original, Redação - Revisão e Edição. **Roberto Rocha Coelho Pires:** Conceituação, Metodologia, Validação, Investigação, Redação - Rascunho original. **João Cláudio Basso Pompeu:** Metodologia, Validação, Investigação, Curadoria de dados, Redação - Rascunho original, Redação - Revisão e Edição.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE: Os autores declaram que não há conflito de interesses a mencionar.

MINIBIOGRAFIAS DOS/DAS AUTORES/AS DO PAPER

Igor Ferraz da Fonseca

Doutor em Democracia pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. É técnico em planejamento e pesquisa e Coordenador de Democracia e Interações Socioestatais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). É também Professor da Universidade do Distrito Federal (UnDF).

Ana Carolina Lessa Dantas

Técnica em planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (UnB).

Débora Fernandes Pereira Machado

Mestre em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB). É professora de sociologia da Universidade do Distrito Federal (UnDF) e pesquisadora bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Ariel Ferreira Nunes

Doutoranda em Direitos Humanos, Mestre em Antropologia Social e Historiadora pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pesquisadora bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Roberto Rocha Coelho Pires

Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT). É técnico em planejamento e pesquisa e Coordenador de Planejamento e Análise de Políticas Públicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

João Claudio Basso Pompeu

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental com atuação no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB).

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.