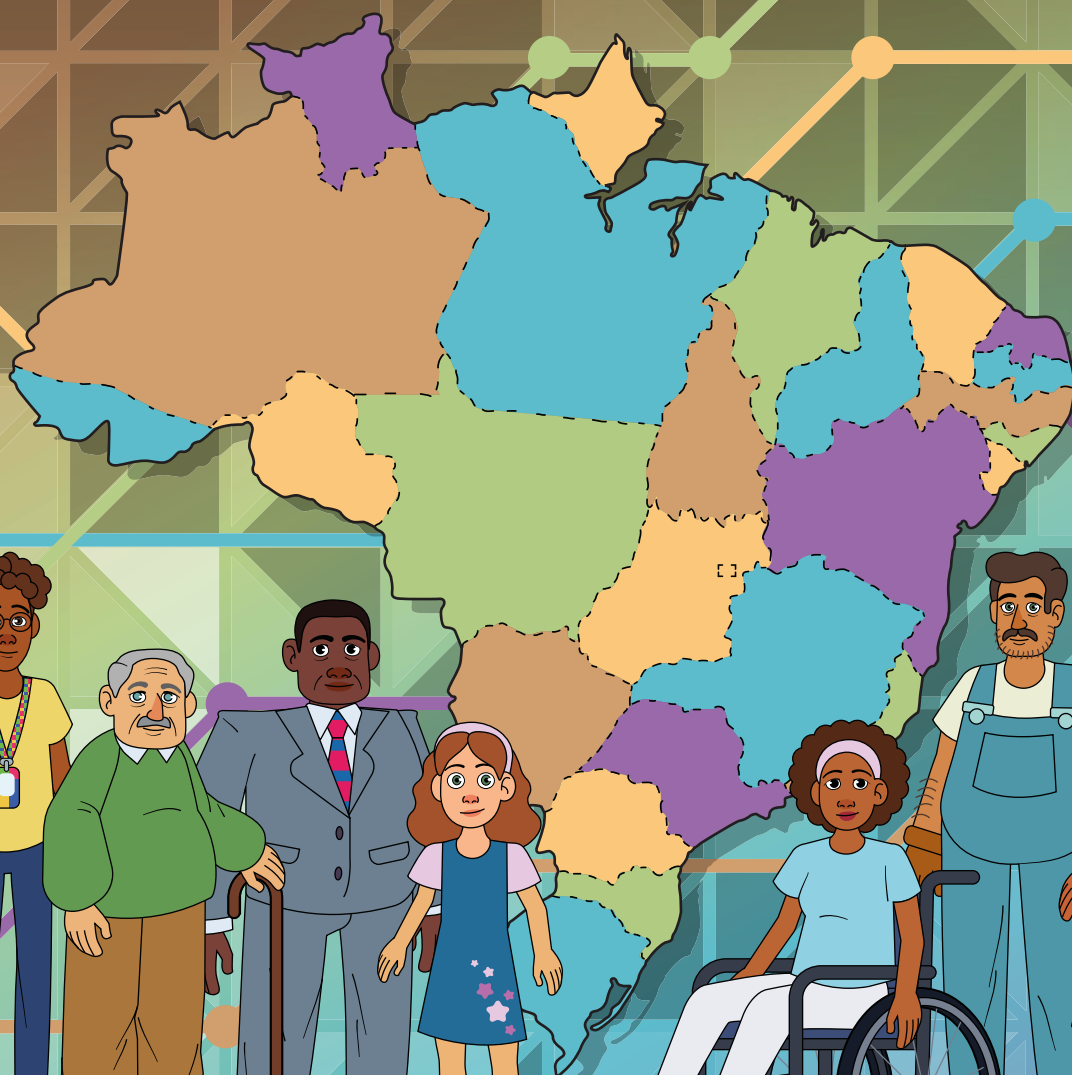


DA ESCUTA À TRANSFORMAÇÃO

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO
DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS



DA ESCUTA À TRANSFORMAÇÃO

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO
DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS



EXPEDIENTE

GOVERNO FEDERAL

PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Luís Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Antonio Waldez Góes da Silva

SECRETÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL - SDR

Daniel Alex Fortunato

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E ORDENAMENTO TERRITORIAL - DPDR

João Mendes da Rocha Neto

COORDENADORA-GERAL DE FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES DOS ENTES FEDERADOS - CGCAP

Taciana Neto Leme

CONTEUDISTAS

Joyce Niagla Paulino

Taciana Neto Leme

João Mendes da Rocha Neto

COLABORADORES

Adriana Sacramento de Oliveira

Clóvis Henrique Leite de Souza

Maria Thereza Teixeira

Natália Mori Cruz

Simone Leite de Noronha Martins

Tiago Teixeira



É permitida a reprodução e a exibição para uso educacional ou informativo, desde que respeitado o crédito ao autor original e citada a fonte (<http://www.ena.gov.br>). Permitida a inclusão da obra em Repositórios ou Portais de Acesso Aberto, desde que fique claro para os usuários esses “termos de uso” e quem é o detentor dos direitos autorais, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Proibido o uso comercial. Permitida a criação de obras derivadas, desde que respeitado o crédito ao autor original. Essa licença é compatível com a Licença Creative Commons (BY-NC-SA).

FUNDAÇÃO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIOECONÔMICOS (FEPES)

PRESIDENTE DA DIRETORIA EXECUTIVA

Mauro dos Santos Fiuza

COORDENAÇÃO PROJETO

Claiton Kley Varela

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

COORDENAÇÃO GERAL

Luciano Patrício Souza de Castro

GESTÃO DE PROJETO

Fernando Machado Wolf

SUPERVISÃO TÉCNICA EM EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Giovana Schuelter

SUPERVISÃO PRODUÇÃO DE MATERIAL

Francielli Schuelter

SUPERVISÃO AVEA - MOODLE

Andreia Mara Fiala

SUPERVISÃO DESIGN INSTRUCIONAL

Milene Silva de Castro

Equipe de Apoio

Ariadne Toledo Nunes Pereira

Sabrina Montino Lacerda

SUPERVISÃO DESIGN GRÁFICO

Ildo Francisco Golfetto

Equipe de Apoio

Beatriz Padaratz Mendes

Gustavo Campos

Luiza Fernandes Lopes

Paulo Henrique do Nascimento

SUPERVISÃO PRODUÇÃO AUDIOVISUAL

Rafael Poletto Dutra

Equipe de Apoio

Caue Borges de Matos

Livia Wielganczuk Bandeira

Rodrigo Humaitá Witte

Shaiera Star

SUPERVISÃO REVISÃO TEXTUAL

Cleusa Iracema Pereira Raimundo

Equipe de Apoio

Helena Maraschin Taufer

Juliana Flor

SUPERVISÃO PROGRAMAÇÃO E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Alexandre Dal Fabbro

Equipe de Apoio

Jenifer Sofia Ovejero

Luiz Eduardo Pizzinatto

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária
da Universidade Federal de Santa Catarina

B823d Brasil. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
Da escuta à transformação [recurso eletrônico] : participação cidadã no
desenvolvimento dos territórios / Ministério da Integração e do
Desenvolvimento Regional ; conteudistas [Joyce Niagla Paulino, Taciana
Neto Leme, João Mendes da Rocha Neto]. – [Florianópolis : s.n, 2026].
86 p. : il., fots., tabs.

E-book (PDF)

1. Participação social. 2. Geografia humana. 3. Políticas públicas. 4.
Planejamento regional - Brasil. I. Paulino, Joyce Niagla. II. Leme, Taciana
Neto. III. Rocha Neto, João Mendes da. IV. Título.

CDU: 911.3

Elaborada pelo bibliotecário Alexandre Pedro de Oliveira – CRB-14/1167

SUMÁRIO

MÓDULO 1 – POR QUE PARTICIPAR? TERRITÓRIOS, DESIGUALDADES E AÇÃO COLETIVA 9

APRESENTAÇÃO DO MÓDULO	10
Objetivos do módulo	10
Siglas	11

UNIDADE 1 – POR QUE PARTICIPAR? DESIGUALDADES, TERRITÓRIOS E AÇÃO COLETIVA 12

1.1 Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial como políticas públicas sistêmicas	12
1.2 Limitações da abordagem isolada diante de problemas complexos	20
1.3 Participação social na PNDR e nas diretrizes na elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial	21
1.4 Participação nos processos de planejamento do governo	23

UNIDADE 2 – DO DIREITO À VOZ: CAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL 28

2.1 Histórico da participação social no Brasil e a busca por novos formatos	28
2.2 Perspectivas futuras e desafios da participação social	30
2.3 Governo aberto e a conexão com a participação social	36
2.4 Canais de participação cidadã no Governo Federal	38

UNIDADE 3 – SOMANDO FORÇAS: ARTICULAÇÃO ENTRE ESPAÇOS PARTICIPATIVOS NOS TERRITÓRIOS 42

3.1 Reconhecendo políticas públicas e espaços de participação social de incidência territorial	42
3.2 Escapando da lógica setorial e fomentando a convergência territorial	44
3.4 Conectando e articulando a participação social	48
3.5 Governança regional e territorial: mecanismos de articulação	50

REFERÊNCIAS 53

MÓDULO 2 – INOVAR PARA INCLUIR: FERRAMENTAS E PRÁTICAS QUE TRANSFORMAM A PARTICIPAÇÃO 54

APRESENTAÇÃO DO MÓDULO	55
Objetivos do módulo	55
Siglas	56

UNIDADE 1 – INOVAR PARA INCLUIR: ESTRATÉGIAS CRIATIVAS PARA PARTICIPAÇÃO EFETIVA 57

1.1 Inovação participativa	57
1.2 Inovação social e desenvolvimento	61
1.3 Aproximação entre governo e cidadãos para políticas públicas mais eficazes	63
1.4 Adaptação às realidades locais e uso de formatos híbridos	64

UNIDADE 2 – FERRAMENTAS PARA TRANSFORMAR: COMPETÊNCIAS E PRÁTICAS DA PARTICIPAÇÃO 68



2.1 Participação como prática formativa e emancipatória	68
2.2 Competências essenciais para práticas participativas	71
2.3 Conversar para cooperar: habilidades para a ação interinstitucional.....	73
2.4 Metodologias, práticas e ferramentas que facilitam a participação social	74
2.5 A devolutiva como prática pedagógica e política	81

REFERÊNCIAS	84
-------------------	----

MÓDULO 1

**POR QUE PARTICIPAR?
TERRITÓRIOS,
DESIGUALDADES E
AÇÃO COLETIVA**

APRESENTAÇÃO DO MÓDULO

Olá, cursista!

Este módulo foi pensado para você, que acredita na potência da participação social como caminho para transformar territórios, enfrentar desigualdades e construir políticas públicas mais justas, inclusivas e conectadas à realidade das pessoas. Ao longo do percurso, você será convidado a refletir, inspirar-se e apropriar-se de conceitos, práticas e ferramentas que fortalecem a atuação cidadã e a governança democrática nos territórios. Vamos falar de desenvolvimento regional, ordenamento territorial e, sobretudo, de como construir processos participativos capazes de gerar impacto coletivo e mudanças efetivas.

Nossa proposta é que, ao final dessa jornada, você esteja ainda mais preparado para atuar como agente de transformação no seu território — conectando saberes, fortalecendo redes e impulsionando processos colaborativos de desenvolvimento. A sua participação faz a diferença. Vamos juntos nessa caminhada!

Objetivos do módulo

- Compreender e fortalecer a participação social como um elemento estratégico para políticas públicas mais inclusivas, responsivas e articuladas aos saberes e às necessidades dos territórios, especialmente os mais vulneráveis.
- Reconhecer a importância da participação social para lidar com problemas complexos como o desenvolvimento regional e territorial.
- Identificar as oportunidades de participação social nas políticas de desenvolvimento regional e territorial.
- Compreender o histórico da participação social no país para prospectar novas formas de participação social capazes de lidar com as limitações dos modelos existentes.
- Apresentar os princípios do Governo Aberto e estimular a transparência e a participação social, reconhecendo os canais existentes no Governo Federal.
- Reconhecer espaços de convergência territorial e de participação social que tenham potencial para gerar impactos coletivos.
- Estimular a participação social, visando superar a lógica setorial e promover a convergência territorial.
- Explorar oportunidades de participação social inovadoras.
- Reconhecer estratégias e ferramentas que facilitam a participação social.

Siglas

CONDEL - Conselhos Deliberativos das Superintendências Regionais

DR - Desenvolvimento Regional

EV.G - Escola Virtual de Governo

LAI - Lei de Acesso à Informação

LGBTQIA+ - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transgêneros, *Queer*, Intersexuais, Assexuais e outras identidades de gênero e orientações sexuais

MIDR - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

NUPDEC - Núcleo Comunitário de Proteção e Defesa Civil

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OGU - Orçamento Geral da União

OT - Ordenamento Territorial

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PDRS-Xingu - Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu

PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNPS - Política Nacional de Participação Social

PNOT - Política Nacional de Ordenamento Territorial

PPA - Plano Plurianual

RIDE-DF - Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno

SG/PR - Secretaria-Geral da Presidência da República

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUS - Sistema Único de Saúde

UNIDADE 1

POR QUE PARTICIPAR? DESIGUALDADES, TERRITÓRIOS E AÇÃO COLETIVA

Nesta unidade, vamos contextualizar os desafios a serem enfrentados pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e pelo Ordenamento Territorial (OT) no Brasil, discutir o papel das políticas públicas sistêmicas e compreender por que a participação social é indispensável para formular soluções mais justas e eficazes nos territórios.

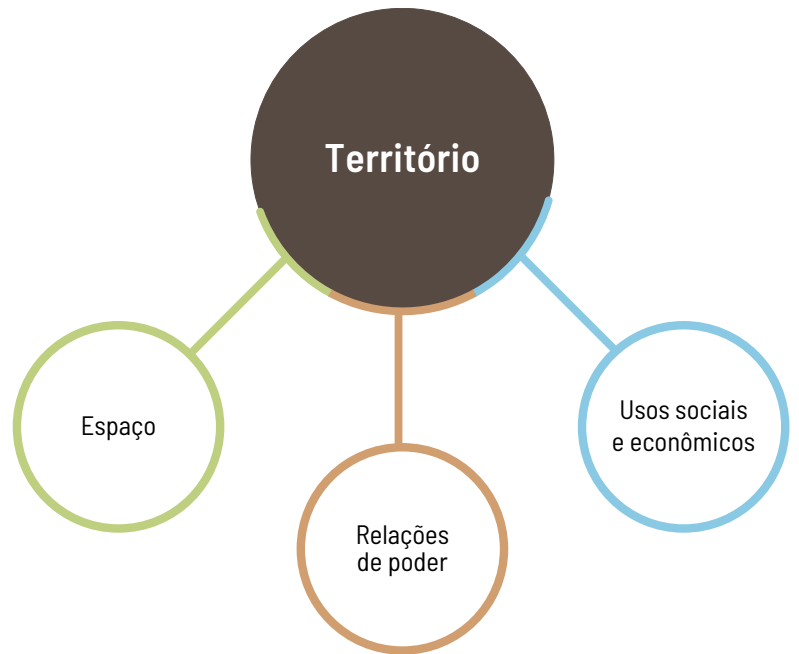
1.1 Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial como políticas públicas sistêmicas

As políticas de Desenvolvimento Regional (DR) e Ordenamento Territorial (OT) no Brasil são concebidas como políticas públicas transversais e sistêmicas. Isso significa que elas buscam abordar os problemas de forma integrada, reconhecendo a complexidade e a interconexão de diversos fatores que moldam os territórios.

Em primeiro lugar, é importante compreender dois conceitos importantes e complexos: território e desigualdades regionais. Fique tranquilo, vamos explicar de forma simples.

Território

Para Milton Santos, território não é apenas o espaço físico (a terra, as ruas, os bairros e as cidades). O território é o espaço usado, ou seja, aquele que tem valor porque é ocupado, vivido, controlado e transformado pelas pessoas, pelas instituições e pelos interesses dos agentes que ali atuam. Em outras palavras, o território é o espaço somado às relações de poder e aos usos sociais e econômicos.



Esse conceito é importante, pois um território não é igual para todos: ele pode significar coisas diferentes para grupos diferentes (como para moradores, empresas, governos e movimentos sociais). Além disso, o território é marcado por desigualdades: há lugares com mais acesso a serviços, oportunidades e infraestrutura e outros com menos.

Compreender o território dessa forma ajuda a pensar políticas públicas mais justas e eficazes, porque leva em conta quem vive ali, como vive e do que necessita.



PARA REFLETIR

Uma praça vazia é apenas um espaço.

Quando nela acontecem feiras, encontros de jovens, policiamento ou abandono, ela se torna território – com disputas, sentidos e usos diferentes.



Capoeira brasileira nas ruas do Pelourinho em Salvador, Bahia.

Imagem: Fred S. Pinheiro / Shutterstock.

Desigualdades regionais

As desigualdades regionais são as diferenças no acesso a oportunidades, serviços, infraestrutura, renda e qualidade de vida entre diferentes regiões de um país ou dentro de uma mesma região.

As desigualdades se manifestam de várias formas.

Uma cidade com muitos empregos e boas escolas, comparada a outra cidade do mesmo país, com pouco acesso à saúde, à renda ou a saneamento.

Uma região na qual a renda é concentrada em poucas pessoas e a maioria não tem acesso à renda, a serviços e a oportunidades.

Uma sub-região ou comunidades isoladas no território, o que implica dificuldade de acesso a oportunidades e a serviços básicos de saúde e educação.

Nosso país convive com significativas desigualdades regionais e territoriais que não são resultado de um único fator, mas de múltiplos elementos interligados que impactam diretamente a qualidade de vida da população.

Essas desigualdades se manifestam na forma de discrepâncias que fragmentam o território brasileiro e acabam por condenar parcelas significativas da sociedade à exclusão.

Essa exclusão está frequentemente associada à carência e ao acesso desigual a serviços e condições fundamentais para o bem-estar. As pessoas mais vulnerabilizadas da sociedade são justamente aquelas que mais sofrem as consequências dessas desigualdades regionais e territoriais.



Desigualdades territoriais e exclusão: a privação de saneamento afeta quase metade das moradias brasileiras e impacta na qualidade de vida e na saúde da população.

Imagem: Fernando Frazão / Agência Brasil.

Os desafios do desenvolvimento regional vão além do simples fomento econômico; eles exigem investimentos em outras dimensões além da produtiva, como serviços públicos e qualidade de vida.

Esse é um problema complexo (ou *wicked problem*), ou seja, um desafio com muitas dimensões e difícil de resolver de forma definitiva. Soluções fáceis ou únicas não funcionam, pois essas situações são causadas por múltiplos fatores e precisam ser analisadas a partir de diferentes perspectivas — territoriais, técnicas, sociais, políticas, econômicas, institucionais e culturais. Se os desafios são complexos e multidimensionais, as soluções não podem ser simples e setoriais. Pelo contrário, elas demandam a visão plural e o conhecimento vivo daqueles que experienciam o território, daí a importância estratégica da participação social.

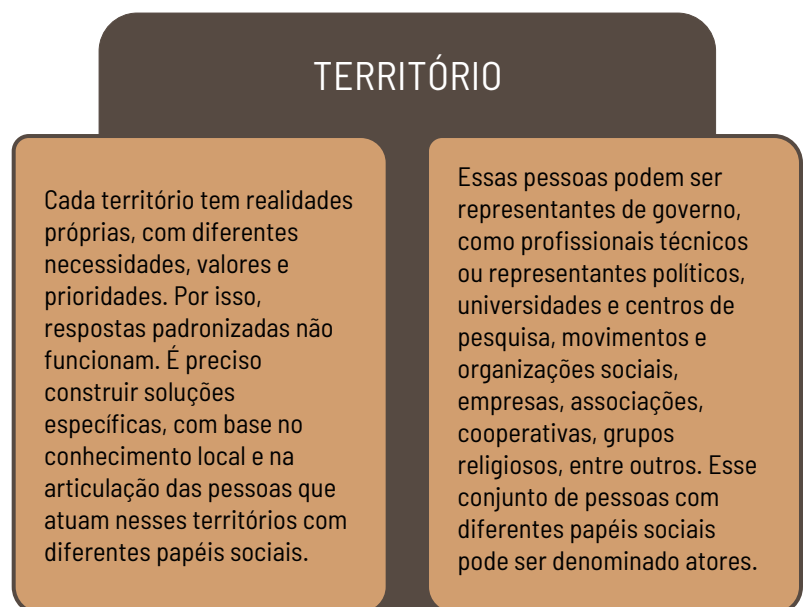
No caso das desigualdades regionais, não há uma única causa, mas sim uma combinação de fatores históricos, territoriais, técnicos, sociais, políticos, econômicos, institucionais e culturais. Além disso, há disputas de poder envolvidas, pois diferentes grupos têm interesses e visões de mundo distintos sobre o território.

Em alguns casos, uma iniciativa que parece positiva à primeira vista pode gerar efeitos inesperados se não considerar as múltiplas dimensões envolvidas. Por exemplo, a instalação de um grande empreendimento com promessa de geração de empregos pode dinamizar a economia local, mas também provocar aumento do custo de vida, pressão sobre serviços públicos, conflitos fundiários ou deslocamento de comunidades tradicionais. Da mesma forma, uma obra de infraestrutura pode melhorar a mobilidade urbana, mas, se não houver diálogo com os moradores, pode afetar modos de vida, romper redes comunitárias ou agravar desigualdades existentes.

Isso acontece porque os territórios são espaços de relações, disputas e identidades. Diferentes grupos têm interesses, necessidades e visões de futuro distintas.

Quando uma solução é pensada apenas sob uma lógica técnica ou setorial, sem escutar os atores locais, ela pode reforçar assimetrias de poder e produzir novos processos de exclusão. Por isso, a participação social não é apenas um complemento das políticas públicas, mas uma condição para antecipar riscos, mediar conflitos e construir soluções mais equilibradas e legítimas.

Observe a seguir duas características importantes dos territórios.



As políticas de desenvolvimento regional e territorial atuam em diálogo com diversas outras políticas públicas que impactam os territórios, buscando reduzir essas desigualdades e minimizar conflitos.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) visa reduzir as desigualdades regionais por meio da criação de oportunidades que levem ao crescimento econômico sustentável, à geração de renda e à melhoria da qualidade de vida. Isso pressupõe mobilizar atores, criar estratégias e aportar recursos para diversificação econômica, criação de empregos, melhoria da renda e, crucialmente, melhoria do acesso a serviços que viabilizem cidadania e qualidade de vida, especialmente nos territórios menos desenvolvidos. Esses serviços incluem áreas como saúde, educação, saneamento, habitação, infraestrutura de transporte e conectividade.

EIXOS DO PNDR



Isso significa que o desenvolvimento regional e o ordenamento territorial não podem ser tratados de forma isolada nem genérica. Trata-se de políticas públicas sistêmicas, que precisam enxergar o território como ele é: um espaço vivo, diverso, cheio de significados, disputas e potencialidades.

É fundamental compreender que o território não é apenas um lugar no mapa, mas um espaço construído por relações sociais, econômicas, políticas e afetivas, e que as desigualdades regionais são expressões concretas dessas relações desiguais: algumas regiões têm acesso a oportunidades, serviços e infraestrutura, enquanto outras enfrentam exclusão, abandono ou invisibilidade.

Compreender esse cenário nos ajuda a enxergar os desafios de forma mais realista e humana. Isso reforça que é preciso construir respostas a partir da escuta dos territórios, do reconhecimento da diversidade local e da ação articulada entre diferentes setores do Estado e da sociedade.

E é justamente nesse lugar que entra a participação social como estratégia central para aproximar políticas públicas da realidade das pessoas, para acolher saberes locais e para construir alternativas mais justas, viáveis e sustentáveis. A participação não é um “acessório”, mas uma estratégia central para enfrentar desigualdades e transformar os territórios de forma democrática.



Por isso, lidar com as desigualdades regionais e os aspectos territoriais exige um esforço coletivo que envolva tanto atores de dentro e de fora do governo quanto a população geral.



As desigualdades regionais e as desigualdades sociais estão profundamente interligadas. As disparidades entre regiões — no acesso a infraestrutura, serviços públicos, oportunidades econômicas e investimentos — não afetam todas as pessoas da mesma maneira. Dentro de um mesmo território, grupos sociais distintos vivenciam essas desigualdades de forma diferenciada, conforme sua renda, raça, gênero, idade, condição territorial ou pertencimento cultural. Assim, as desigualdades regionais não são apenas geográficas: elas se combinam com desigualdades sociais históricas, reforçando vulnerabilidades e ampliando exclusões. Compreender essa sobreposição é fundamental para pensar políticas públicas mais justas e eficazes.

Veja uma explicação sobre o conceito de interseccionalidade no trecho narrado transcrito do conteúdo on-line deste módulo.



TRECHO NARRADO

A interseccionalidade é um conceito desenvolvido por Kimberlé Crenshaw, que, no artigo “Desmarginalizing the Intersection of Race and Sex: a black feminist critique of antiracism doctrine, feminist theory and antiracist politics”, de 1989, aponta que as experiências das pessoas — especialmente sobre desigualdades e opressões — não podem ser analisadas isoladamente por raça, gênero ou classe, mas sim como interconectadas. Por exemplo, uma mulher negra e pobre enfrenta desafios diferentes de uma mulher branca; uma jovem indígena pode lidar, ao mesmo tempo, com preconceito de gênero, discriminação étnica e exclusão social; e uma pessoa com deficiência em situação de pobreza vive barreiras muito maiores do que alguém com deficiência em um contexto econômico privilegiado.

Esse olhar é fundamental para entender como certas pessoas ou grupos podem estar em maior condição de vulnerabilidade, pois vivem desigualdades que se somam e se reforçam. Reconhecer a interseccionalidade ajuda a construir políticas públicas e práticas sociais mais justas, capazes de considerar a complexidade dessas experiências.

INTERSECCIONALIDADE



SAIBA MAIS

Para saber mais sobre a interseccionalidade, assista à palestra da professora Kimberlé, no formato de TED, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vQccQnBGxHU>.

No tópico a seguir, vamos entender a melhor forma de abordar problemas complexos em um território.

1.2 Limitações da abordagem isolada diante de problemas complexos

Diante da natureza complexa das desigualdades regionais e territoriais, fica evidente que, quando cada setor atua de forma isolada, as respostas são limitadas. Problemas complexos exigem soluções que integrem diferentes políticas públicas, superando as fronteiras setoriais tradicionais. A limitação ou dissolução de espaços de debate e das dinâmicas intersetoriais pode inviabilizar a ação pública e reduzir o acesso da sociedade civil às decisões.

Para lidar eficazmente com esses desafios, é fundamental promover a intersetorialidade das políticas públicas em um ambiente colaborativo. A atuação conjunta entre diferentes setores do governo e da sociedade é necessária para a construção de políticas mais eficazes e alinhadas com os problemas públicos.



CONCEITO-CHAVE

Intersetorialidade é quando diferentes áreas do governo e da sociedade – como saúde, educação, assistência social, meio ambiente, cultura, entre outras – trabalham juntas de forma articulada, com objetivos comuns e ações integradas.

Historicamente, o debate sobre políticas, como a de desenvolvimento regional, concentrou-se em esferas restritas, como a técnica ou acadêmica. Embora isso seja relevante, não é suficiente para acolher as diversas demandas e percepções da sociedade, especialmente dos grupos mais vulnerabilizados. Isso sublinha a necessidade de inovar nas estratégias de ação e participação e reconhecer as limitações dos modelos tradicionais.



1.3 Participação social na PNDR e nas diretrizes na elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial

A participação social é estabelecida como um princípio fundamental na PNDR. Está prevista tanto na formulação quanto na implementação da política e é promovida por meio de programas e estratégias, nos instrumentos da política, bem como no sistema de governança.

A governança instituída pela PNDR prevê diferentes instâncias colegiadas. O órgão central do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional, instância de caráter estratégico-tático de abrangência nacional, não contempla a participação social, apenas a de órgãos e instituições governamentais.

Na escala macrorregional, os Conselhos Deliberativos das Superintendências Regionais, conhecidos como CONDEL, de caráter estratégico e tático, preveem a participação social, ainda que de forma restrita, se analisada sob as recomendações governamentais para colegiados, conselhos e conferências nacionais.



SAIBA MAIS

Para conhecer as recomendações para colegiados, conselhos e conferências, acesse o material explicativo elaborado pela Secretaria Geral da Presidência da República e pelo Governo Federal, disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/diversos/recomendacoes-colegiados-conselhos-e-conferenciasnacionais/recomendacoes-colegiados-conselhos-e-conferenciasnacionais.pdf>.

Na escala sub-regional, de caráter tático-operacional, a participação social se dá de forma mais efetiva em instâncias colegiadas ligadas a arranjos territoriais priorizados pela PNDR, como o Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDR-S-Xingu) ou a iniciativas ligadas à PNDR, como os Comitês Gestores Locais da Estratégia Rotas de Integração Nacional.

FUNÇÕES DAS INSTÂNCIAS COLEGIADAS E SUA ABRANGÊNCIA

Instância de caráter estratégico-tático

Espaço ou estrutura de atuação que tem tanto o papel de pensar estrategicamente (com visão de futuro e formulação de diretrizes) quanto de agir de forma prática e coordenada (com ações concretas e operacionais). Pode ter abrangência nacional ou macrorregional.

Escala nacional

Abrange todo o território do país.

Trata-se de instância colegiada de articulação governamental, que não prevê participação social – apenas a de órgãos e instituições governamentais.

Escala macrorregional

Forma de organizar ações e políticas públicas considerando grandes regiões do país, que reúnem vários estados com características, desafios e oportunidades em comum: Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Prevê participação social de forma restrita, segundo as recomendações para colegiados.

Instância de caráter tático-operacional

Refere-se à atuação voltada para a prática, a execução e a articulação concreta de ações em campo. Enquanto o nível estratégico pensa o que deve ser feito (as direções e metas), o nível tático-operacional organiza como isso será feito, quem faz, quando, com quais recursos e em que lugar.

Escala sub-regional

Área menor dentro de uma região maior, como um conjunto de municípios próximos, um território de identidade ou uma microrregião com características sociais, econômicas ou ambientais semelhantes.

Quando essa escala tem caráter tático-operacional, significa que ela é usada para colocar em prática ações concretas, coordenar iniciativas no território e articular quem está na linha de frente da política pública – como gestores locais, lideranças comunitárias e organizações da sociedade civil. Ou seja, é uma escala que prevê participação social efetiva.

A PNDR busca promover o diálogo com diferentes atores sociais, para além de agentes governamentais, no âmbito de seus programas, instrumentos e implementação, por meio do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional. No entanto, é importante observar que a instância central do Sistema de Governança da PNDR não inclui participação social da sociedade civil, apenas de órgãos governamentais. Já nas escalas macrorregionais, há previsão de envolvimento de pessoas com outros perfis, como produtores, produtoras e lideranças locais.

A seguir, observe as formas variadas de participação social nos distintos instrumentos da PNDR.

INSTRUMENTOS DA PNDR E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL		
Planos regionais	Estratégias de financiamento dos Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento	Orçamento Geral da União (OGU)
Participação social por meio de: <ul style="list-style-type: none"> • Consultas públicas. • Conselho Deliberativo das Superintendências Regionais (SUDAM, SUDENE e SUDECO). 	Participação social por meio de: <ul style="list-style-type: none"> • Conselho Deliberativo das Superintendências Regionais (SUDAM, SUDENE e SUDECO). 	Participação social por meio de: <ul style="list-style-type: none"> • Orçamento participativo.

1.4 Participação nos processos de planejamento do governo

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento estratégico de planejamento governamental com validade de quatro anos. A sua elaboração tem se tornado um importante espaço para a participação social, influenciando diferentes políticas públicas. Desde os anos 2000, tem havido esforços para abrir o PPA à participação da sociedade civil na esfera nacional.

Confira a seguir uma explicação sobre a importância do PPA 2024-2027 na articulação de políticas públicas.

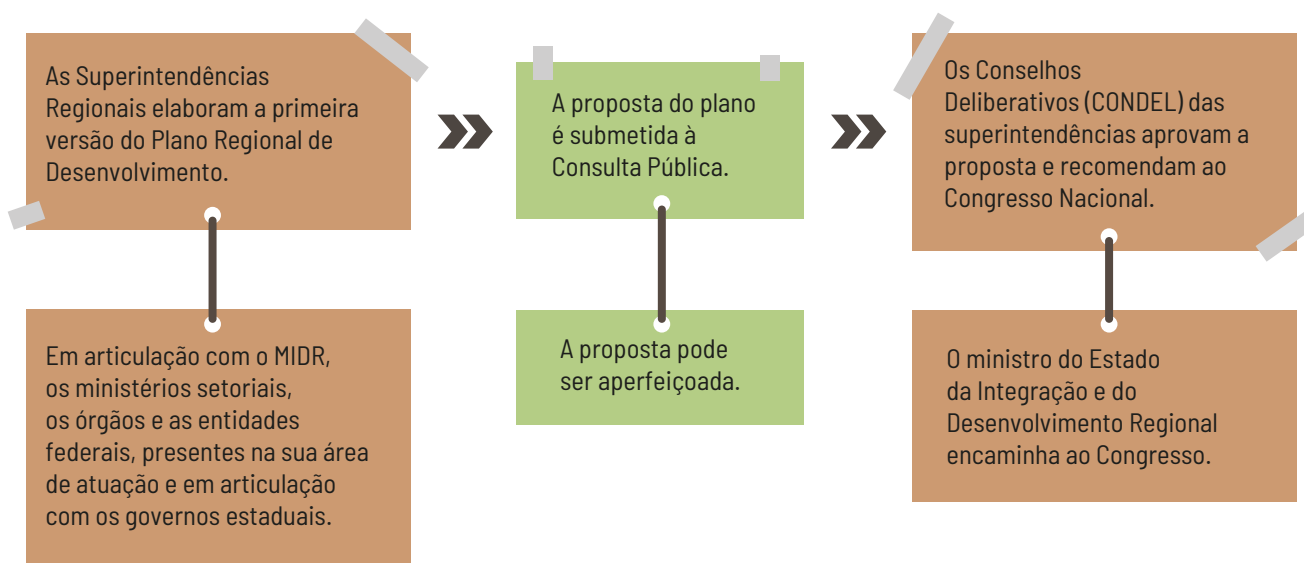
Na elaboração do Plano Plurianual para o período de 2024 a 2027, o Governo Federal promoveu um processo participativo significativo a partir de três iniciativas principais: as Plenárias Estaduais presenciais, a Plataforma Brasil Participativo digital e o Fórum Interconselhos.

Esse modelo híbrido buscou articular espaços de mobilização, representados pelas plenárias; espaços de proposição e votação digital, por meio de plataforma, e um espaço de acompanhamento e filtragem de propostas com representantes de conselhos nacionais, no âmbito do Fórum Interconselhos. O Fórum Interconselhos foi criado em 2011 com a missão de reunir periodicamente representantes dos diversos conselhos nacionais e entidades representativas da sociedade civil para colaborar na elaboração e no monitoramento da execução dos Planos Plurianuais (PPA).

A Plataforma Brasil Participativo, por exemplo, envolveu uma colaboração multissetorial para seu desenvolvimento e manutenção.

Um avanço importante na última versão do Plano Plurianual foi a articulação estabelecida para incluir a dimensão regional no planejamento orçamentário do Governo Federal, o que foi possível devido a um diálogo intenso entre órgãos federais e as Superintendências Regionais de Desenvolvimento. O PPA participativo pode, portanto, estimular processos mais amplos de construção de políticas públicas ao reforçar a necessidade de conexão entre pessoas de dentro e fora do governo em diferentes áreas.

Veja, a seguir, como funciona o processo de elaboração dos Planos Regionais.



Os Planos Regionais de Desenvolvimento, previstos na PNDR, são instrumentos que pressupõem um grande esforço de diálogo interfeederativo e setorial, bem como oferecem oportunidades de participação social. Eles são elaborados a partir de apostas estratégicas para cada macrorregião, dialogando com as potencialidades dos territórios.

Observe, a seguir, diferentes apostas estratégicas às distintas regiões.

Região	Apostas estratégicas
Amazônia Legal	Integração e diversificação produtiva da biodiversidade, como agregação de valor.
Nordeste	Fortalecimento da rede de cidades intermediárias (grande parte delas localizada no Semiárido) como âncora para os sistemas inovativos e produtivos locais de suas áreas de influência.
Centro-Oeste	<ul style="list-style-type: none"> Promoção da agregação de valor e da diversificação e aumento da complexidade econômica, de forma sustentável, nas regiões com forte especialização em commodities. Priorização da rede de cidades médias e suas áreas de influência, com vistas ao adensamento de suas cadeias produtivas e à atuação dessas cidades como âncoras para os sistemas de inovação produtiva. Priorização da estruturação e do desenvolvimento da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF) e da Faixa de Fronteira Mato Grosso/Mato Grosso do Sul.

No âmbito do Ordenamento Territorial, diversas ferramentas de planejamento territorial são identificadas e envolvem processos de participação social. Essa diretriz está presente na formulação da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), na qual a participação social qualificada é igualmente central.



SAIBA MAIS

Um exemplo é a construção da Agenda Referencial de Ordenamento do Território para o Rio Grande do Sul, disponível em https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/copy_of_ebook_agendareferencial_ordenamentoterritorials_1703_compressed.pdf, que prioriza a participação cidadã, reconhecendo que a escuta das vivências, necessidades e saberes locais é essencial para a formulação de diretrizes mais legítimas, inclusivas e alinhadas com as realidades do território.

Essa abordagem está em consonância com as recomendações nacionais e internacionais mais recentes para processos participativos em políticas públicas, incluindo marcos legais brasileiros que reforçam o papel da participação social e da governança democrática. O objetivo é ir além da simples coleta de informações, promovendo a construção coletiva de soluções e o fortalecimento dos vínculos entre Estado e cidadania.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2022) recomenda a participação social como estratégia para aumentar a confiança nos governos, resultando no fortalecimento das democracias e entregas de serviços com mais qualidade para os cidadãos e as cidadãs e diversos setores da sociedade.

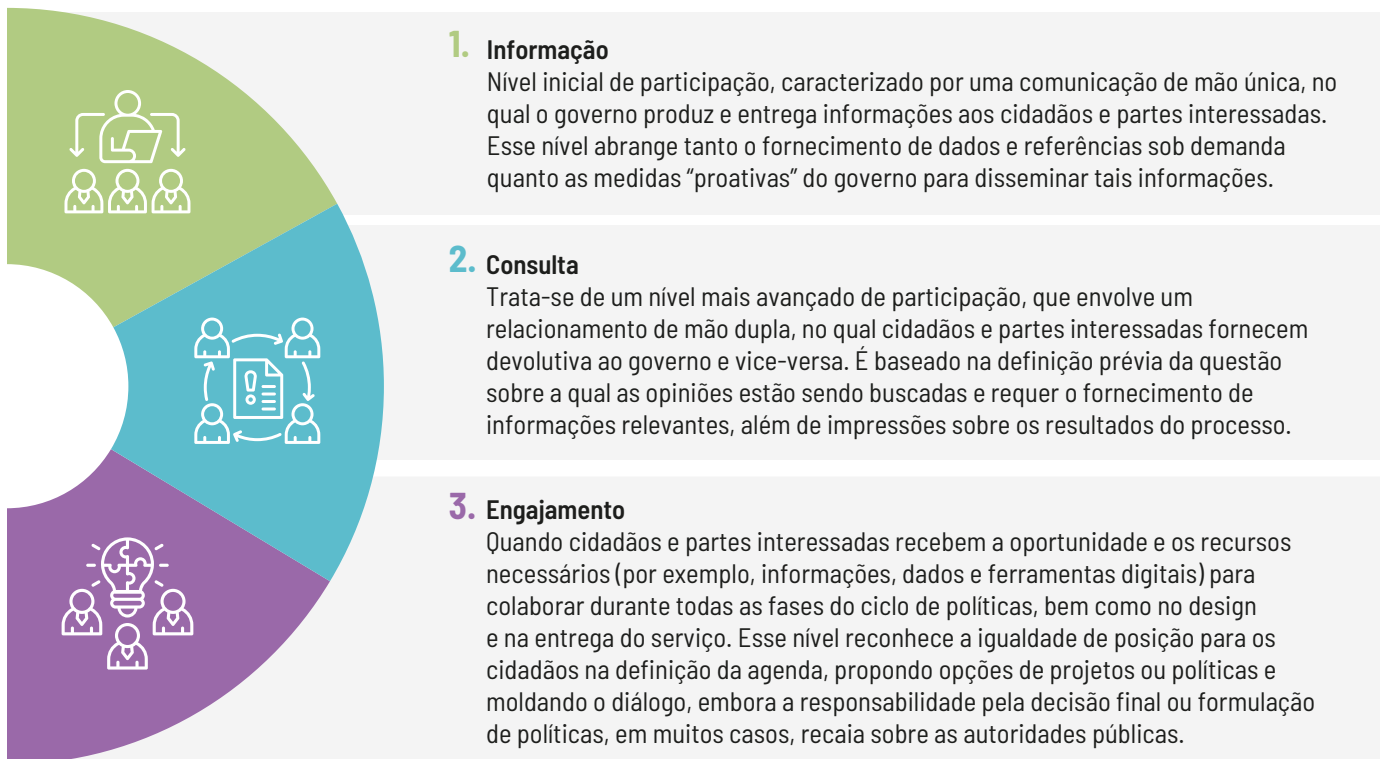
O envolvimento popular fortalece políticas públicas mais transparentes, inclusivas e legítimas, além de ampliar a responsabilidade pública e a prestação de contas (*accountability*) na gestão governamental.



Stakeholders

Qualquer parte interessada e/ou afetada, incluindo instituições e organizações — governamentais ou não governamentais — da sociedade civil, academia, mídia ou do setor privado.

A OCDE distingue três níveis de participação cidadã e demais *stakeholders* nas políticas públicas. Observe a seguir.



Considerando o referencial do guia de participação da OCDE, é possível repensar a participação para além das instâncias colegiadas, bem como é possível acolher elementos inovadores para a participação social, desde o engajamento até a mobilização. Nesse sentido, outras formas inovadoras de participação social têm sido implementadas no âmbito da PNDR e da PNOT, na perspectiva de engajar públicos diversos, especialmente aqueles historicamente excluídos e em situação de maior vulnerabilidade. Essas formas inovadoras de participação social serão abordadas mais adiante no curso.

DO ENGAJAMENTO À MOBILIZAÇÃO

O engajamento é sobre o que cada pessoa pode fazer individualmente. Por exemplo, quando alguém participa de uma discussão on-line, assina uma petição digital ou se voluntária para ajudar no que pode, isso é engajamento. O foco está no envolvimento pessoal, que muitas vezes fortalece o sentimento de pertencimento ou empoderamento e, normalmente, demanda poucos recursos.

Por sua vez, a mobilização é quando esse envolvimento se transforma em ação coletiva. É o ato de reunir pessoas — por meio de convites, campanhas e do uso de meios de comunicação — para atuarem juntas, seja em um protesto, em uma campanha organizada ou em uma iniciativa comunitária. A mobilização exige estratégia, organização e recursos para planejar e sustentar a ação em grupo.



SAIBA MAIS

Para saber mais sobre as políticas de desenvolvimento regional do Brasil, acesse o curso “Desenvolvimento Regional: conhecendo a história e construindo o futuro”, da Escola Virtual de Governo (EV.G), disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/1248>.



PARA REFLETIR

Pense em um exemplo de engajamento individual. Algo que você já fez sozinho, por acreditar em uma causa ou querer melhorar sua comunidade, como assinar uma petição on-line, participar de uma reunião do bairro, voluntariar-se em um projeto ou compartilhar informações de uma causa. Agora, pense em um exemplo de mobilização coletiva: um momento em que você participou de uma ação organizada com outras pessoas para alcançar um objetivo maior. Pode ser uma campanha comunitária, uma manifestação pública, um mutirão, um projeto de associação ou um movimento social. Quais foram as diferenças que você percebeu entre atuar sozinho e atuar em grupo? Como o engajamento individual pode fortalecer a mobilização coletiva?



Imagem: AIC Org.

UNIDADE 2

DO DIREITO À VOZ: CAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Nesta unidade, você vai conhecer a história e a importância da participação social no Brasil.

2.1 Histórico da participação social no Brasil e a busca por novos formatos

A trajetória da participação social no Brasil é marcada por um ciclo de tentativas de institucionalização e avanços significativos, mas também por desafios e retrocessos, ou seja, por oscilações democráticas. Um período de grande impulso à institucionalização ocorreu com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988.



Promulgação da Constituição Federal, conhecida como Constituição Cidadã, em 5 de outubro de 1988.

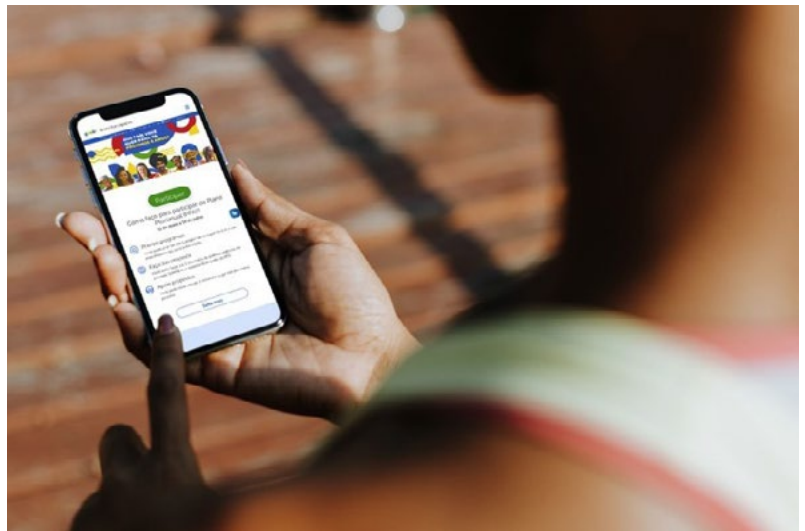
Imagem: Agência Senado / Flickr.

Entre 1990 e os anos 2000, houve um avanço nos instrumentos participativos, impulsionado pela Constituição e pelo aumento dos espaços de interação entre sociedade civil e Estado. Experiências como os conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo ganharam destaque nesse período, atraindo inclusive atenção internacional. No entanto, esse período também coexistiu com crises

fiscais e mudanças na forma de gestão pública que, em alguns momentos, buscaram reduzir a estrutura pública e terceirizar serviços. A partir dos anos 2000, houve a coexistência entre planejamento governamental e participação social, com a abertura do PPA federal a setores da sociedade civil.

Após décadas de esforços para integrar práticas participativas na gestão de políticas públicas, o país enfrentou períodos de esvaziamento das estruturas públicas, com o desmonte de arranjos participativos, especialmente a partir de 2016. Esse cenário instável exige uma análise crítica para entender como a participação pode evoluir e se fortalecer no cotidiano.

Desde 2023, há um renovado interesse governamental em resgatar e promover a participação social. O momento atual é de reconstrução e fortalecimento, buscando assegurar a efetividade e a representatividade dos mecanismos de diálogo e decisão. Isso se concretiza na criação do Sistema e do Conselho de Participação Social, no fortalecimento das conferências nacionais, na reconstrução dos conselhos de políticas públicas e na implementação de plataformas digitais como o Brasil Participativo.



Brasil Participativo: plataforma permite participação da população com propostas para a melhoria das políticas públicas.

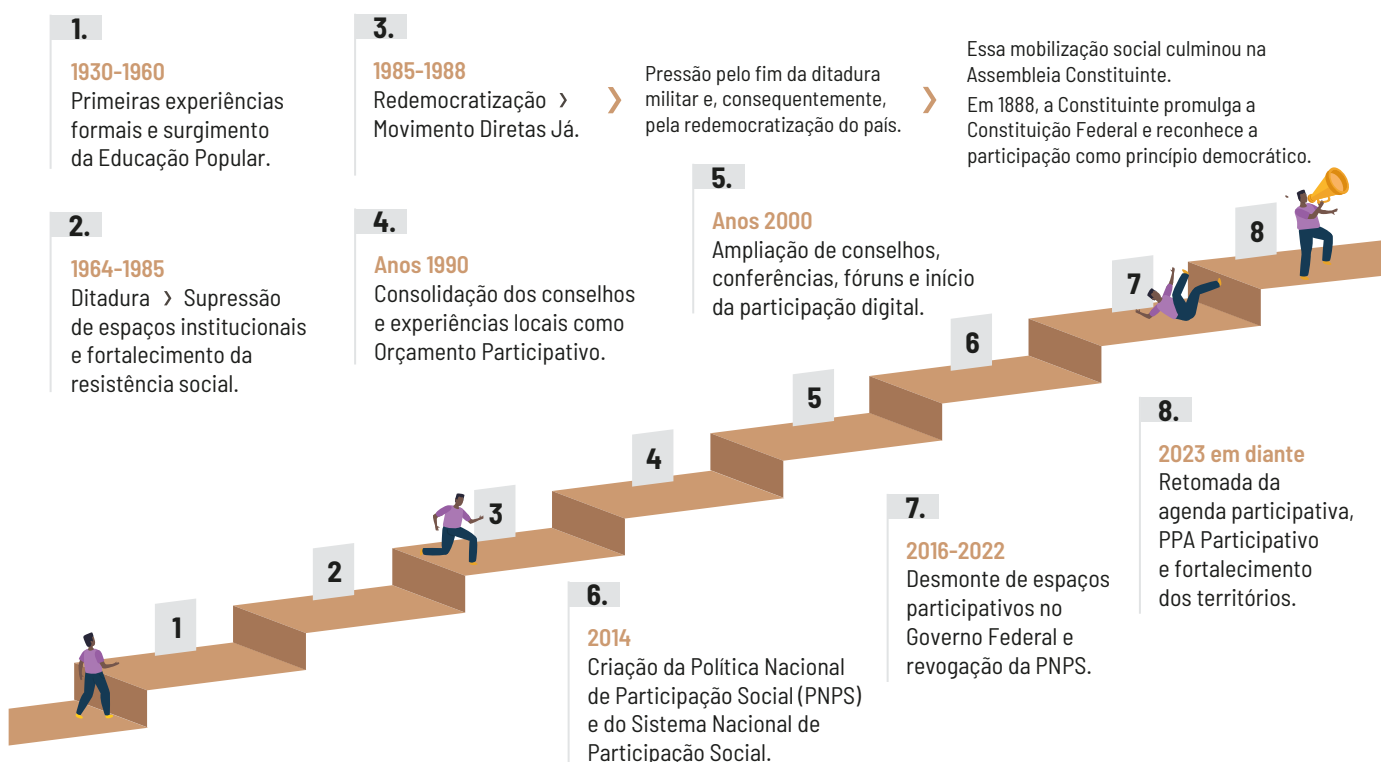
Imagem: Secretaria Geral da Presidência / GovBr.



Acesse o site Brasil Participativo e identifique um conselho ou espaço de participação existente em sua área de interesse e um canal digital de consulta pública. Anote como eles funcionam e como você poderia participar. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/>.

Observe, a seguir, a linha do tempo relativa à participação da população na política brasileira.

HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL



A seguir, vamos compreender os desafios para a efetiva participação da população nos espaços públicos.

2.2 Perspectivas futuras e desafios da participação social

A instabilidade recente da participação social no Brasil exige uma análise crítica e uma avaliação de cenários futuros para entender como ela pode evoluir e se fortalecer no cotidiano. O aprendizado do passado deve guiar as estratégias presentes para que a participação social se torne uma realidade efetiva na construção de um futuro mais democrático.

2.2.1 A importância de demonstrar a relevância da participação e ampliar os canais

Um dos grandes desafios atuais é reafirmar o valor da participação social para além de posicionamentos partidários ou ciclos de governo. É preciso mostrar que os espaços participativos podem, de fato, melhorar a qualidade das políticas públicas, contribuir com ideias inovadoras e aproximar o Estado das reais necessidades da população.

Para que isso aconteça, os mecanismos de participação precisam apresentar características que favoreçam essa aproximação com as pessoas.

CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS DOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS

Abertos e acessíveis a todos os públicos.

Inclusivos, respeitando a diversidade de visões e experiências.

Capazes de dialogar com novas formas de organização social, como coletivos, redes digitais, comunidades, movimentos, associações, organizações sociais e grupos religiosos.



Também é necessário desenvolver estratégias de escuta ativa com quem pensa diferente, buscando compreender as múltiplas demandas da sociedade e promover pontes de diálogo. A relevância da participação será mais visível quando os canais forem efetivos, diversos e integrados à vida cotidiana das pessoas.

2.2.2 Capacidades estatais e envolvimento de servidores

Para que a participação social se consolide como prática de Estado (e não apenas de governo), é essencial envolver servidores públicos de forma ativa. Eles devem ser estimulados a compreender a participação como parte de sua missão e a incorporá-la em suas rotinas de trabalho.

Esse processo envolve sensibilização e formação sobre escuta qualificada, mediação e devolutiva; criação de estruturas organizacionais e recursos próprios para apoiar práticas participativas; e integração de diferentes setores e áreas dentro do próprio governo, promovendo coerência e diálogo.

GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA



Estado

Embora muitas vezes usados como sinônimos, Estado e governo são dois termos que têm significados diferentes. O Estado é uma estrutura permanente, formada por instituições como o Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, além de órgãos de controle, forças armadas e serviços públicos. Ele representa a continuidade do país, independentemente de quem esteja no poder. Já o governo é temporário — composto por pessoas e grupos que exercem o poder político por um período determinado, após eleições ou nomeações. Ou seja, os governos mudam, mas o Estado permanece.

A construção de uma gestão pública participativa exige o desenvolvimento de capacidades estatais, ou seja, condições organizacionais, técnicas e humanas que permitam ao **Estado** agir de forma democrática e responsiva, dando respostas às demandas da sociedade.

A implementação do Sistema de Participação Social nos Ministérios é um exemplo desse esforço. Ela aponta para a importância de promover uma atuação coordenada entre diferentes órgãos e de desenvolver o que chamamos de capacidades conversacionais — tema que será aprofundado no módulo final.

2.2.3 A institucionalização da participação social nas políticas públicas

A participação social no Brasil tem avançado para além de experiências pontuais, passando a ser organizada de forma sistêmica e integrada no Governo Federal e nos estados. Esse movimento de institucionalização busca garantir que a sociedade civil não participe apenas em momentos específicos, mas de maneira contínua e estruturada na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

O Decreto nº 11.407/2023 foi um marco nesse processo ao criar o Sistema de Participação Social, que organiza como o Governo Federal deve relacionar-se com a sociedade civil. Esse sistema funciona como a espinha dorsal da participação, estabelecendo órgãos responsáveis e garantindo que diferentes ministérios contem com espaços e mecanismos para dialogar com a população.

Adicionalmente, foi instituído pelo Decreto nº 11.406/2023, o Conselho de Participação Social da Presidência da República como instância destinada à escuta da sociedade civil para assessorar o Presidente da República no diálogo e na interlocução com as organizações da sociedade civil e com a representação de movimentos sindicais e populares.



• A criação do Conselho de Participação Social simbolizou a retomada do diálogo entre o
• Governo Federal e os movimentos sociais.

• Imagem: Ruy Castro / SGPR.

Em seguida, a Portaria nº 188/2024 avançou ao criar os Fóruns de Participação Social nos estados e no Distrito Federal. Esses fóruns funcionam como pontes entre o nível federal e os territórios, reunindo movimentos sociais e organizações locais. Eles ampliam a participação para os contextos regionais, fortalecendo o diálogo direto com a sociedade civil nos territórios.

Por fim, a Portaria nº 193/2025 estabeleceu o Programa de Articulação da Participação Social, que dá um caráter estratégico e operacional a esse processo. O programa não apenas amplia e diversifica os espaços de participação, mas também prioriza a inclusão de grupos em situação de vulnerabilidade social, fomenta a educação popular e cria metodologias para tornar os processos participativos mais qualificados e efetivos.

Esses três instrumentos se complementam. Observe a seguir como eles funcionam articulados.

O Decreto nº 11.406/2023 cria a estrutura macro (o “como” a participação deve acontecer).

A Portaria nº 188/2024, dos Fóruns, estabelece as instâncias territoriais (o “onde” a sociedade pode participar).

A Portaria nº 193/2025, do Programa, define estratégias e prioridades, ou seja, o que será realizado e para quem as ações de participação se destinam.

Assim, a institucionalização da participação social nas políticas públicas federais não se limita a abrir espaços formais de consulta. Ela busca garantir continuidade, representatividade e efetividade, fortalecendo a democracia e a cidadania ativa em todo o país.

Mais do que retomar políticas participativas anteriores, essa institucionalização da participação social busca transformar a forma como o governo se relaciona com a sociedade, superando modelos unilaterais de consulta e promovendo novos arranjos colaborativos, em que diferentes vozes possam influenciar decisões públicas de forma qualificada e contínua.



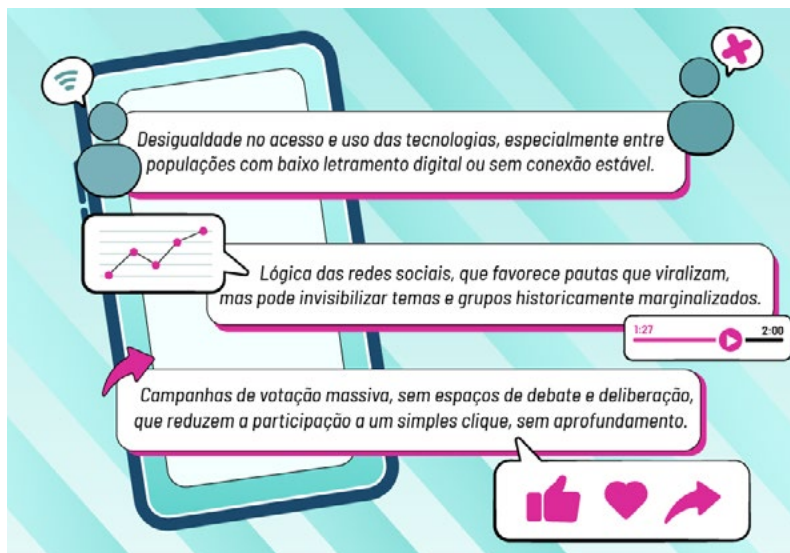
Para saber mais sobre a normativa relativa à criação do Sistema de Participação Social no Brasil, leia o Decreto nº 11.407/2023, disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=11407&ano=2023&ato=f1fgXUE10MZpWT669>.

Para se aprofundar no assunto, leia também o Decreto nº 11.406/2023, que criou o Conselho de Participação Social da Presidência da República, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11406.htm.

A seguir, vamos entender os desafios da participação social nos ambientes digitais.

2.2.4 Os desafios no contexto digital

A experiência do PPA Participativo 2024–2027 mostrou avanços na participação digital, mas também revelou limites importantes. Embora a sociedade tenha contribuído por meio da plataforma Brasil Participativo, surgiram desafios, conforme elencados a seguir.



Letramento digital

Baixo letramento digital é a dificuldade de utilizar tecnologias digitais de forma autônoma, crítica e segura, como acessar serviços públicos on-line, preencher formulários, participar de reuniões virtuais ou compreender informações na internet. Essa barreira é mais comum em contextos de desigualdade social, afetando especialmente populações vulnerabilizadas, pessoas idosas, com baixa escolaridade ou com acesso limitado à internet.

Esses fatores apontam a necessidade de fortalecer a inclusão e o **letramento digital**, garantir espaços de escuta qualificada e promover formas híbridas de participação que valorizem o diálogo, a diversidade e a construção coletiva.

Ou seja, é importante explorar novos formatos e estratégias de interação entre o Estado e a sociedade.

AÇÕES PARA FORTALECER A INTERAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE



Criar estratégias confiáveis para dialogar com quem pensa diferente, baseadas na escuta para compreender necessidades.

Prestar atenção às novas dinâmicas de sociabilidade e organização social (na internet, em coletivos, em comunidades específicas) e buscar formas de comunicação Estado-sociedade que as contemplem.



Integrar consistentemente instituições participativas e envolver indivíduos e grupos organizados em novos formatos de organização social e política.

Ir além dos modelos tradicionais e da participação institucional unidirecional, promovendo a formação de novos arranjos participativos que respondam às necessidades e incorporem a diversidade.





2.3 Governo aberto e a conexão com a participação social

Governo Aberto, ou *Open Government*, é uma abordagem de gestão pública baseada em três pilares interdependentes. Observe a representação seguir.

ABORDAGEM DE GESTÃO PÚBLICA



A transparência diz respeito ao acesso à informação pública de forma clara, acessível e no momento adequado, enquanto a participação cidadã remete ao envolvimento ativo da sociedade na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Já a responsabilidade e a responsividade referem-se ao compromisso que o governo assume com a resposta de demandas e necessidades dos cidadãos, a explicação de seus atos e decisões, bem como a prestação de contas. As organizações e os agentes públicos são responsivos e responsáveis quando conseguem satisfazer as expectativas da população a que servem de forma rápida, ágil e adequada.

O principal objetivo dessa cultura de governança é aprimorar políticas e serviços e solucionar questões de interesse público por meio da colaboração.

A busca por uma governança democrática no Brasil pressupõe o reconhecimento de que governo e sociedade não atuam separadamente – eles se encontram, dialogam e constroem soluções juntos, em diversos espaços formais e informais. Esses espaços de escuta, negociação e decisão coletiva são essenciais para fortalecer a democracia e estão diretamente alinhados aos princípios de Governo Aberto. Para que essa governança se torne real no cotidiano das políticas públicas, é fundamental que as instituições promovam formas organizadas e acessíveis de incentivar e valorizar a participação social.



O Sistema de Participação Social representa um esforço concreto para incorporar os princípios de Governo Aberto na gestão pública brasileira. A participação cidadã é elemento central nesse modelo de governo. Não basta que os dados estejam disponíveis: é necessário garantir que a sociedade possa compreender as informações públicas; deliberar sobre prioridades e ações; coconstruir políticas públicas; e monitorar os resultados e cobrar responsabilidades.



Participar é tanto um direito quanto um instrumento de transformação social. Fortalece a legitimidade das políticas públicas, amplia o controle social e melhora a efetividade das ações governamentais.



Imagem: Jose Luis Gonzalez / REUTERS.

2.4 Canais de participação cidadã no Governo Federal

O Governo Federal brasileiro dispõe de diversos instrumentos e espaços que promovem a participação da sociedade na gestão pública. Eles podem ser agrupados em três grandes categorias: participação direta e colaborativa; participação digital em plataformas; e controle e transparência.

2.4.1 Participação direta e colaborativa

A seguir, vamos conhecer alguns mecanismos de participação direta e colaborativa.

MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA E COLABORATIVA



Conselhos de políticas públicas (como os Conselhos Nacionais de Saúde, de Educação, de Segurança Alimentar, entre outros): espaços permanentes de diálogo entre governo e sociedade.



Mesas de diálogo e comitês de governança: instâncias temáticas para negociação e deliberação com segmentos sociais e territoriais.



Conferências nacionais: eventos periódicos para debater temas estratégicos e formular diretrizes (como a Conferência Nacional das Cidades).

2.4.2 Participação digital em plataformas participativas

O Brasil Participativo é uma plataforma de participação digital do Governo Federal. Trata-se de uma das maiores experiências de participação digital do mundo, que reúne as diversas formas de participação social do Governo Federal, como consultas públicas, conferências, planos participativos, conselhos, colegiados e fóruns. Nela, você pode propor novas ideias, votar em propostas de outros cidadãos e acompanhar as decisões que impactam o futuro do país.

*Acesse o aplicativo
“**Brasil participativo**”
e descubra os diferentes caminhos
para fazer sua voz ser ouvida.*



Fonte: Adaptado de Brasil Participativo / Gov.br.

O Gov.br é a plataforma digital que integra os serviços públicos do Governo Federal em um único ambiente on-line. Por meio dela, cidadãos e cidadãos podem acessar serviços, acompanhar solicitações, registrar manifestações na ouvidoria, solicitar informações com base na Lei de Acesso à Informação e consultar dados públicos. Ao centralizar serviços e informações, o Gov.br contribui para a transparência, a simplificação do atendimento e a ampliação do acesso aos direitos, sendo uma ferramenta estratégica para fortalecer o Governo Aberto e a relação entre Estado e sociedade.



O Gov.br foi lançado em 2019 e dá acesso a mais de 2,8 mil serviços da Administração Pública, totalmente on-line.

Fonte: Serpro / GovBr.

Já o E-Cidadania é um portal criado em 2012 pelo Senado Federal, com o objetivo de estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado.



Imagem: Roque de Sá / Agência Senado.



Para saber mais sobre a plataforma Brasil Participativo, acesse o site oficial, disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/>.

Para conhecer o portal E-Cidadania, acesse o site do Senado, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidania>.

2.4.3 Controle e transparência

Existem também ferramentas que asseguram o controle e a transparência do Estado sobre quaisquer informações públicas.

FERRAMENTAS DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA



Lei de Acesso à Informação (LAI): assegura o direito de qualquer pessoa a acessar dados públicos.

Ouvidorias públicas: canais para envio de reclamações, denúncias, elogios ou sugestões.
Exemplo: a plataforma Fala.BR.



Portais da transparência: disponibilizam dados sobre orçamento, gastos, contratos, convênios e transferências de recursos públicos. Exemplo: o Portal da Transparência do Governo Federal.



SAIBA MAIS

Para saber mais sobre a Lei de Acesso à Informação, acesse a normativa na íntegra, disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=12527&ano=2011&ato=dc1U-TUU1UMVpWT65a>.

Para conhecer atividades que você pode fazer a partir do seu computador para mobilizar os órgãos públicos a aumentarem a qualidade e a eficiência dos serviços que devem prestar, acesse o curso “Controle Social”, elaborado pela EV.G, disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/10>.

Para desenvolver conhecimentos básicos sobre cidadania, participação política e social, acesse o curso “Papel do cidadão”, elaborado também pela EV.G, disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/788>.

Nesta unidade, refletimos sobre os caminhos trilhados pela participação social no Brasil — seus avanços, rupturas e possibilidades futuras. Entendemos que a participação não é um favor do Estado, mas um direito garantido pela Constituição, construído com luta, escuta e ação coletiva. Exploramos os diversos canais que o Governo Federal disponibiliza — presenciais e digitais — e compreendemos que, para que esses canais tenham sentido, é necessário que estejam abertos à diversidade de vozes, saberes e experiências que compõem o Brasil. Na próxima unidade, reconheceremos outros espaços de participação social no território e entenderemos como promover a articulação entre eles.


UNIDADE 3

SOMANDO FORÇAS: ARTICULAÇÃO ENTRE ESPAÇOS PARTICIPATIVOS NOS TERRITÓRIOS


Nesta unidade, conheceremos diferentes mecanismos de participação social — inclusive formas inovadoras — que podem ser acionados na perspectiva de fomentar políticas públicas para o desenvolvimento inclusivo, justo e sustentável dos territórios.

3.1 Reconhecendo políticas públicas e espaços de participação social de incidência territorial

A participação social é um pilar da democracia brasileira, fundamental para garantir o controle social sobre as ações do Estado e melhorar a efetividade e a legitimidade das políticas públicas. Estruturada principalmente por meio de conselhos, conferências, audiências públicas, comitês e fóruns, a participação permite que a sociedade influencie o ciclo das políticas.



Para enfrentar os desafios complexos e sistêmicos dos territórios — como as desigualdades regionais e territoriais —, é essencial superar a lógica setorial e promover a articulação entre os diferentes espaços participativos. A força reside na transversalidade territorial, que é a chave para gerar impacto coletivo e soluções integradas.



Diversas políticas públicas possuem espaços institucionalizados de participação com forte incidência territorial que podem e devem ser articulados.

POLÍTICAS PÚBLICAS E ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO

Saúde

Os Conselhos de Saúde (em todas as esferas) são instâncias deliberativas permanentes que fiscalizam o Sistema Único de Saúde (SUS).

Assistência social

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é centrado na participação, por meio dos Conselhos de Assistência Social e das conferências.

Meio ambiente

Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, os Conselhos Gestores de Unidades de Conservação, os Conselhos Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos e os Comitês de Bacias Hidrográficas têm forte incidência territorial, e reúnem governo, setor privado e sociedade civil.

Defesa civil

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil atua no território por meio dos Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (NUPDEC), que envolvem moradores em ações de prevenção e resposta a desastres.

Outras políticas

Políticas de educação (Conselhos de Educação), habitação e urbanismo (Conselhos Municipais da cidade), segurança alimentar (Conselhos que podem atender a mais de um tema, como desenvolvimento rural sustentável, segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento econômico e turismo), cultura (Conselhos e Pontos de Cultura), economia solidária (fóruns, bancos comunitários e redes locais), e direitos humanos (Conselhos de Direitos, podendo ter recortes variados, como a criança e o adolescente, a mulher, a pessoa com deficiência, a igualdade racial, a juventude, a comunidade LGBTQIA+, o indigenista e os povos tradicionais) também possuem espaços próprios de participação nos territórios que se conectam com a realidade local.

O reconhecimento desses arranjos e a atuação integrada das partes interessadas do território permitem a construção de respostas mais completas e sistêmicas aos desafios. Quando os espaços de participação social das diferentes políticas públicas atuam de forma integrada, isso gera impactos diretos na efetividade nas políticas públicas e prevenção de conflitos territoriais.

Quando as partes interessadas do território reconhecem esses espaços e atuam de forma integrada, é possível construir respostas mais completas e sistêmicas aos seus desafios. Com múltiplos atores que se reconhecem e atuam de forma coordenada, o território ganha em capacidade de planejamento e de execução compartilhada, o que torna as políticas públicas de fato efetivas e previne conflitos territoriais.

O reconhecimento dos espaços participativos já existentes cria canais legítimos de mediação, promovendo a escuta mútua e a negociação de soluções equilibradas. Essa convergência de esforços é crucial para o fortalecimento da governança territorial e para a construção coletiva de políticas mais justas e eficazes.

3.2 Escapando da lógica setorial e fomentando a convergência territorial

Conforme abordado na Unidade 1, os desafios do desenvolvimento regional e territorial são inerentemente problemas complexos, resultantes de múltiplos fatores interligados e, portanto, não podem ser resolvidos por ações pontuais e setoriais. A principal consequência dessa complexidade para a gestão pública é a necessidade urgente de romper com a lógica de setores isolados — como saúde, educação ou desenvolvimento econômico — e promover ações coordenadas e integradas.

A atuação setorial fragmentada resulta em respostas limitadas aos problemas. Isso ocorre porque os territórios são, por natureza, intermunicipais, intersetoriais e multidimensionais. Quando cada área do governo atua isoladamente, há sobreposições ou lacunas, o que inviabiliza a ação pública e reduz a eficácia das políticas.

A ação pública eficaz em contextos complexos acontece no encontro entre diferentes agentes. Hoje, o Estado está inserido em redes colaborativas que constroem juntas os diagnósticos, as alternativas e as decisões para enfrentar essa realidade.

REDES COLABORATIVAS

Intersetorialidade

Promover a intersetorialidade deixou de ser uma boa prática para se tornar uma diretriz essencial para a participação cidadã. Isso significa que diferentes áreas do governo e da sociedade (saúde, educação, meio ambiente, cultura, etc.) devem trabalhar juntas de forma articulada, com objetivos comuns.

Espaços participativos

Os espaços participativos, como conselhos, conferências e fóruns, ganham força ao funcionar como pontes de diálogo entre governo e sociedade. Eles permitem tanto o intercâmbio quanto o confronto de ideias, ajudando a romper com barreiras setoriais e abrindo caminho para a construção coletiva de políticas mais democráticas e conectadas à realidade local.

Articulação prática

A articulação de políticas públicas nos territórios exige o fortalecimento da governança articulada, envolvendo os atores regionais e promovendo a atuação conjunta. Ao fomentar a convergência territorial, gestores e sociedade negociam sentidos, prioridades e estratégias, garantindo que as soluções sejam mais completas, justas e eficazes diante das demandas da população.



Em síntese, o reconhecimento da complexidade impõe a intersectorialidade e a convergência territorial como caminho prático para a construção coletiva de políticas públicas.

3.3 Impacto Coletivo e convergência territorial

Quando falamos em transformar realidades nos territórios e aperfeiçoar políticas públicas, a atuação isolada de uma única organização, por mais capacitada que seja, não é suficiente. Muitos dos problemas sociais mais desafiadores — como melhorar a educação pública, restaurar o meio ambiente ou reduzir a pobreza — são problemas complexos que exigem respostas coordenadas de múltiplos atores.

Esse é o ponto central do conceito de “Impacto Coletivo”, desenvolvido por John Kania e Mark Kramer (2011). Ele representa uma nova forma de atuação conjunta para a transformação social em larga escala. Em vez de esforços isolados e fragmentados, o Impacto Coletivo propõe a articulação coordenada entre pessoas que atuam com diferentes papéis em torno de uma agenda comum, o que é especialmente relevante em contextos territoriais diversos e desafiadores como o brasileiro. Cinco condições essenciais são identificadas como fundamentais para o êxito de iniciativas de Impacto Coletivo. Observe a seguir.

PILARES DO IMPACTO COLETIVO

1

Organização de apoio (Backbone)

É necessário ter uma estrutura organizacional dedicada à coordenação do processo, responsável por facilitar encontros, acompanhar resultados, promover a comunicação e apoiar a governança da iniciativa.

2

Sistemas de medição compartilhados

As organizações envolvidas combinam indicadores e métodos de acompanhamento para avaliar o progresso de forma conjunta. Assim, promovem a responsabilidade mútua e aprendem juntas.

3

Atividades mutuamente reforçadoras

Cada ator contribui com o que faz de melhor, de forma complementar e coordenada, evitando duplicações de esforço e criando sinergias.

4

Comunicação contínua

A confiança entre os parceiros é construída com comunicação frequente, transparente e baseada em evidências, essencial para manter todos alinhados.

5

Agenda comum

Todos os participantes compartilham a mesma visão e objetivos, com um entendimento comum do problema e um plano de ação alinhado. Isso exige diálogo e construção coletiva para superar diferenças.



SAIBA MAIS

Para saber mais sobre o conceito de Impacto Coletivo, cunhado por John Kania e Mark Kramer, leia o artigo "Collective Impact", publicado na Stanford Social Innovation Review, disponível em: https://ssir.org/articles/entry/collective_impact.

No contexto brasileiro, marcado por desafios como o pacto federativo desarticulado, a desigualdade territorial e a baixa efetividade de políticas públicas setoriais, estratégias práticas de convergência entre espaços de participação social, podem operacionalizar os princípios do Impacto Coletivo e fortalecer a governança territorial. Veja a seguir como essas condições se conectam com práticas possíveis de implementação nos territórios.

CONDIÇÕES E PRÁTICAS POSSÍVEIS

Condição do Impacto Coletivo	Estratégia territorial correspondente
Agenda comum	<p>Todos os participantes têm uma compreensão compartilhada do problema e um plano conjunto para resolvê-lo, com ações claramente definidas. Exemplo: no enfrentamento da insegurança alimentar em uma região, diferentes setores (saúde, agricultura, assistência social e educação) constroem juntos um diagnóstico e definem metas conjuntas, como aumentar a produção local de alimentos e melhorar o acesso a programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PPA).</p>
Sistemas de medição compartilhados	<p>Todos os atores se comprometem com indicadores comuns para medir os avanços coletivos e responsabilizar-se mutuamente. Exemplo: pessoas e instituições usuárias de água, como irrigantes, empresa de saneamento, pequenas centrais hidrelétricas, prefeituras, que participam de um pacto pelo uso da água em que todos acompanham os mesmos indicadores de disponibilidade hídrica, permitindo, assim a corresponsabilização pelo uso compartilhado da água e maior transparência nesse processo.</p>
Atividades mutuamente reforçadoras	<p>As ações de cada participante são diferenciadas, mas coordenadas e alinhadas ao plano comum, reforçando-se mutuamente. Exemplos: projeto de horta escolar, que pode envolver, além da educação, o Conselho de Alimentação Escolar, o de Educação, o de Agricultura e organizações comunitárias.</p> <p>Outra iniciativa seria um barco da Marinha na Região Amazônica, que leva diversos serviços públicos e acesso à cidadania, como assistência médica e social a populações ribeirinhas.</p>
Comunicação contínua	<p>A comunicação aberta e constante fortalece a confiança, alinha estratégias e permite ajustes ao longo do caminho. Exemplo: um comitê regional de governança se reúne mensalmente com representação de conselhos, secretarias e comunidades para compartilhar avanços, escutar desafios e tomar decisões em conjunto, com atas públicas e grupos de mensagem ativa. Promover formações conjuntas entre conselhos e atores territoriais, estimulando o diálogo permanente, o aprendizado coletivo e a criação de redes de confiança. Isso inclui o uso de mecanismos de comunicação ágeis e significativos para os territórios, apropriando-se de redes sociais, rádios, grupos de WhatsApp ou outros canais locais.</p>
Organização de apoio central	<p>A existência de uma estrutura de governança territorial, como um fórum permanente ou secretaria executiva, pode cumprir o papel de articulação, gestão da informação e suporte aos espaços participativos.</p> <p>Uma organização neutra, com capacidade técnica e legitimidade, coordena o processo e garante seu funcionamento constante. Exemplos: uma secretaria executiva criada por consórcio público ou uma universidade com experiência em gestão de políticas públicas pode atuar como articulador do processo de participação regional, facilitando reuniões, sistematizando informações e mobilizando recursos. Outro exemplo é o SEBRAE, que, por meio do Programa Territórios Empreendedores, vem atuando no fortalecimento das governanças territoriais. Há ainda o Itaipu Binacional, que opera no apoio à criação de Núcleos de Cooperação Socioambientais, que se constituem em espaços de escuta ativa, formação e educação, baseados na metodologia da governança participativa.</p> <p>Universidades ou Institutos Federais também podem atuar como essas organizações âncoras nos territórios.</p>



PARA FIXAR

Em síntese, aplicar o modelo de Impacto Coletivo à realidade dos territórios brasileiros requer a criação de arranjos institucionais inovadores, inclusivos e colaborativos, capazes de articular conselhos, fóruns, movimentos sociais e órgãos públicos em torno de uma visão territorial integrada. Essa convergência fortalece a democracia, aumenta a eficácia das políticas públicas e valoriza o protagonismo dos cidadãos na transformação de seus territórios.

Integrar os espaços de participação social das diferentes políticas públicas fortalece a democracia, melhora a efetividade das ações públicas e cria ambientes mais cooperativos. Para isso, é necessário superar a lógica setorial, promover a escuta mútua e construir arranjos institucionais inovadores e inclusivos no território.



PARA REFLETIR

Pense em pelo menos três conselhos, fóruns ou comitês existentes no seu território. Eles dialogam entre si? Que tema transversal poderia unir suas agendas? Que tipo de evento ou espaço poderia promover esse diálogo?

3.4 Conectando e articulando a participação social

Para conectar e articular a participação social efetivamente nas diferentes políticas setoriais em uma perspectiva territorial, é necessário ir além da existência formal dos espaços participativos.

ESTRATÉGIAS QUE FORTALECEM A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Integração de espaços: conectar conselhos, conferências e outros espaços de participação às políticas e aos planos de desenvolvimento regional e ordenamento territorial. Articular e integrar os diversos espaços de interlocução previstos no Sistema Nacional de Participação Social.

Promoção da intersetorialidade: utilizar os espaços de participação para promover o trabalho conjunto entre diferentes setores do governo e da sociedade.

Metodologias inovadoras e territorializadas: adotar metodologias participativas que sejam sensíveis às realidades territoriais e valorizem múltiplos formatos de expressão.

Educação popular e fortalecimento de capacidades: investir na formação em participação social para agentes públicos e sociedade civil, valorizando o conhecimento local e a emancipação.

Diálogo e escuta qualificada: a base da governança territorial é o diálogo. A escuta das vivências locais, das necessidades específicas e dos saberes dos territórios é essencial para a construção de diretrizes mais legítimas e alinhadas às múltiplas realidades. A participação deve ser vista como um processo contínuo de construção democrática da ação pública, e não apenas como um rito formal.

Transparência e devolutiva: garantir que os resultados das escutas e debates sejam devolvidos aos participantes e territórios de forma clara e acessível, fortalecendo o vínculo entre Estado e sociedade e promovendo a confiança.



3.5 Governança regional e territorial: mecanismos de articulação

A governança territorial e regional se manifesta em diversos arranjos que facilitam a conexão entre diferentes esferas de governo, setores e a sociedade civil.

MECANISMOS IMPORTANTES DE ARTICULAÇÃO

Consórcios públicos

São uma importante estratégia para o desenvolvimento regional, permitindo o planejamento, a implementação e a gestão compartilhada de políticas públicas entre municípios, promovendo uma atuação que transcende as fronteiras administrativas individuais.

Instâncias colegiadas regionais

Operam em escalas macrorregionais ou locais, como os Comitês Gestores Locais da Estratégia, Rotas de Integração Nacional ou o Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu, oferecendo oportunidades de participação social na implementação de iniciativas específicas de desenvolvimento territorial. Outros exemplos também são os Comitês de Bacia Hidrográfica, que atuam como espaços de diálogo entre governo, setores usuários e sociedade civil organizada, e as Associações de Municípios, que reúnem o interesse de diversos municípios vizinhos que têm características semelhantes.

Sistema de participação social

As Assessorias de Participação Social e Diversidade em todos os ministérios, bem como os Fóruns de Participação Social nos estados e no Distrito Federal incentivam a articulação entre movimentos sociais, organizações comunitárias e coletivos, criando redes mais fortes de participação. Também abrem espaço para a entrada de novos atores, como juventudes, povos e comunidades tradicionais, mulheres, pessoas negras e outros grupos historicamente invisibilizados. Por fim, permitem que demandas locais sejam apresentadas e discutidas sem depender de instâncias nacionais, muitas vezes distantes da realidade cotidiana.

Em síntese, conectar e articular a participação social nas diferentes políticas setoriais no território exige uma abordagem sistêmica e coordenada. Os conselhos e conferências são bases importantes, mas é crucial superar a lógica setorial por meio de arranjos de governança territorial (consórcios, comitês, fóruns, associações, assessorias transversais) e experiências localizadas de articulação. O PPA participativo, com sua abordagem híbrida e multiescalar, representa um modelo promissor de integração.

A chave está em promover o diálogo constante, utilizar metodologias inclusivas e inovadoras, investir na formação e garantir que a participação social seja um processo contínuo, valorizando os saberes e as realidades dos territórios para a construção de políticas públicas mais justas e eficazes.

Estamos chegando ao final do módulo. Leia as afirmações a seguir e reflita se você internalizou os conhecimentos gerais apresentados ao longo deste conteúdo.



CHECKLIST DE APRENDIZADO

- Entendi o conceito de território como espaço vivido.
- Relacionei o enfrentamento das desigualdades com a articulação de políticas públicas setoriais e o diálogo com a sociedade.
- Compreendi a importância da articulação intersetorial.
- Compreendi o histórico da participação no Brasil.
- Conheci canais digitais e presenciais de participação federal.
- Entendi a conexão entre Governo Aberto e participação cidadã.
- Identifiquei espaços participativos intersetoriais.
- Refleti sobre como promover convergência territorial.
- Entendi o conceito de Impacto Coletivo aplicado à realidade local.

Veja a seguir um resumo dos pontos abordados neste módulo.



SÍNTESE

Enfrentar desigualdades territoriais exige articulação entre saberes locais, políticas públicas e participação cidadã. Neste módulo, vimos como a participação social é oportunizada na Política Nacional de Desenvolvimento Regional e no processo de formulação da Política Nacional de Ordenamento Territorial. Também conhecemos o conceito de Governo Aberto como uma forma de gestão pública que valoriza a transparência, a colaboração e o envolvimento cidadão em todas as etapas da política. Vimos, ainda, que a construção de uma participação social efetiva depende da atuação ativa dos servidores públicos, da criação de estruturas adequadas e do fortalecimento de capacidades institucionais e relacionais. Compreendemos que os diferentes espaços de participação social existentes – como conselhos, conferências, comitês e fóruns – desempenham papéis fundamentais na gestão democrática das políticas públicas. No entanto, quando atuam de forma isolada e setorializada, perdem força e não conseguem responder à complexidade dos desafios que atravessam os territórios. A busca por convergência territorial é, portanto, essencial. Isso significa articular os diversos espaços participativos, promover o diálogo intersetorial e integrar agendas em torno de temas comuns, como combate às desigualdades, segurança alimentar, juventude, mudanças climáticas e inclusão produtiva. Quando os atores locais e os instrumentos de participação colaboram de forma coordenada, criam-se condições para ações integradas e sustentáveis, que ampliam o alcance das políticas públicas e fortalecem a coesão social. Essa articulação é a base para o que se chama de Impacto Coletivo: um esforço conjunto e intencional de diferentes pessoas e instituições para gerar transformações duradouras nos territórios. Conectar os espaços, construir agendas comuns e valorizar a escuta territorializada são passos fundamentais para fortalecer a democracia, ampliar o protagonismo social e impulsionar o desenvolvimento regional com justiça e inclusão. Participar é transformar. Quando a sociedade é ouvida, reconhecida e envolvida nas decisões, as políticas públicas ganham em legitimidade, impacto e justiça.

Você finalizou o Módulo 1!

No próximo módulo, você vai conhecer estratégias e metodologias inovadoras sensíveis às realidades territoriais para promover a participação social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 11.406, de 31 de janeiro de 2023. Institui o Conselho de Participação Social da Presidência da República. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11406.htm. Acesso em: 25 fev. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.407, de 31 de janeiro de 2023. Institui o Sistema de Participação Social. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11407.htm. Acesso em: 25 fev. 2026.

BRASIL. Portaria SG/PR nº 188, de 22 de outubro de 2024. Institui os Fóruns de Participação Social com a finalidade de promover a participação social nos estados e no Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sg/pr-n-188-de-22-de-outubro-de-2024-591925612>. Acesso em: 25 fev. 2026.

BRASIL. Portaria SG/PR nº 193, de 12 de março de 2025. Institui o Programa de Articulação da Participação Social nos Estados, Distrito Federal e nos Territórios com a finalidade de ampliar, diversificar e qualificar a participação social nas políticas públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/legislacao/PORTARIASGPRN193DE12DMARCODE2025DOU.pdf. Acesso em: 25 fev. 2026.

CRENSHAW, K. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, v. 19, 1989.

CRENSHAW, K. KANIA, J.; KRAMER, M. Collective Impact. *Stanford Social Innovation Review*, v. 9, n. 1, p. 36-41, 2011. Disponível em: https://ssir.org/articles/entry/collective_impact. Acesso em: 25 fev. 2026.

OECD. *Guidelines for citizen participation process*. 2022. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-guidelines-for-citizen-participation-processes_f765caf6-en.html. Acesso em: 25 fev. 2026.

SANTOS, M. *et al. Território e sociedade*. São Paulo: Hucitec, 2010.

MÓDULO 2

**INOVAR PARA INCLUIR:
FERRAMENTAS
E PRÁTICAS QUE
TRANSFORMAM A
PARTICIPAÇÃO**

APRESENTAÇÃO DO MÓDULO

Olá, cursista!

Neste módulo, vamos aprofundar nossa análise a respeito dos mecanismos de participação social. Após compreendermos a importância da participação da população na elaboração de projetos políticos e sociais, bem como esse engajamento pode acontecer no Brasil, agora é hora de conhecer um elemento essencial para a promoção do envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões: a inovação. Entenderemos como estratégias personalizadas e criativas podem contribuir para o aumento dos níveis de participação. Além disso, conheceremos ferramentas conceituais e metodológicas que auxiliam esse processo.

Objetivos do módulo

- Apresentar oportunidades de participação social inovadoras.
- Conceitualizar a participação social não apenas como um instrumento de consulta, mas como um processo educativo, formativo e político.
- Expor um conjunto de ferramentas conceituais e metodológicas que facilitam a participação social.

Siglas

Enap - Escola Nacional de Administração Pública

GNova - Laboratório de Inovação em Governo

MIDR - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

PNGATI - Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

UNIDADE 1

INOVAR PARA INCLUIR: ESTRATÉGIAS CRIATIVAS PARA PARTICIPAÇÃO EFETIVA

Nesta unidade, serão apresentadas abordagens e ferramentas que contribuem para tornar a participação social mais acessível, dinâmica e efetiva. A partir do conceito de inovação participativa, serão exploradas estratégias como o uso de linguagem simples, gamificação, inovação aberta e metodologias de inovação social, bem como será analisada a importância da aproximação entre governo e cidadãos e da adaptação das práticas participativas às realidades locais.

1.1 Inovação participativa

Diante dos desafios dos modelos tradicionais e da necessidade de ampliar a inclusão e a efetividade da participação em contextos complexos e marcados por desigualdades, a inovação participativa surge como um caminho promissor. Ela busca ir além da participação institucional unidirecional, criando formas de interação que compreendam as relações sociais contemporâneas. As experiências brasileiras, especialmente na América Latina, têm sido referências no debate internacional sobre inovação democrática.

A inovação participativa envolve o uso de novas estratégias, metodologias e ferramentas para tornar a participação mais acessível, engajadora e capaz de gerar soluções relevantes. Algumas dessas estratégias incluem o uso de linguagem simples, gamificação, inovação aberta e escuta ativa.

1.1.1 Linguagem simples e acessível

A linguagem simples é mais do que uma técnica de redação; é uma estratégia para garantir o direito à informação e ampliar o primeiro nível de participação social. Consiste em um conjunto de técnicas para transmitir informações de forma clara e objetiva, facilitando que a pessoa encontre, compreenda e utilize a informação.

No campo das políticas públicas, em que a linguagem tradicionalmente tende a ser excessivamente técnica, o uso da linguagem simples constitui uma estratégia de acesso e inclusão. Ela permite que públicos diversos, incluindo os mais vulneráveis, compreendam seus direitos, os objetivos das políticas e as formas de participação.

A linguagem simples não se limita ao texto; também abrange a estrutura, a organização visual, a navegabilidade e o uso de recursos multimídia e atividades interativas. Experiências demonstram que cursos e materiais que adotam essa abordagem são mais eficazes no aprendizado e alcançam mais pessoas, democratizando o acesso à informação.

Tornar a comunicação clara, acessível e empática fortalece a governança democrática ao eliminar barreiras linguísticas e burocráticas, promovendo maior participação e aprimorando a comunicação entre governo, empresas e comunidades. A acessibilidade deve incluir formatos para pessoas com deficiência (Libras, audiodescrição, Braille) e tradução para línguas indígenas e outras, conforme a necessidade dos públicos.

Observe a seguir um esquema, elaborado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e pelo Laboratório de Inovação em Governo (GNova), sobre os princípios da linguagem simples.

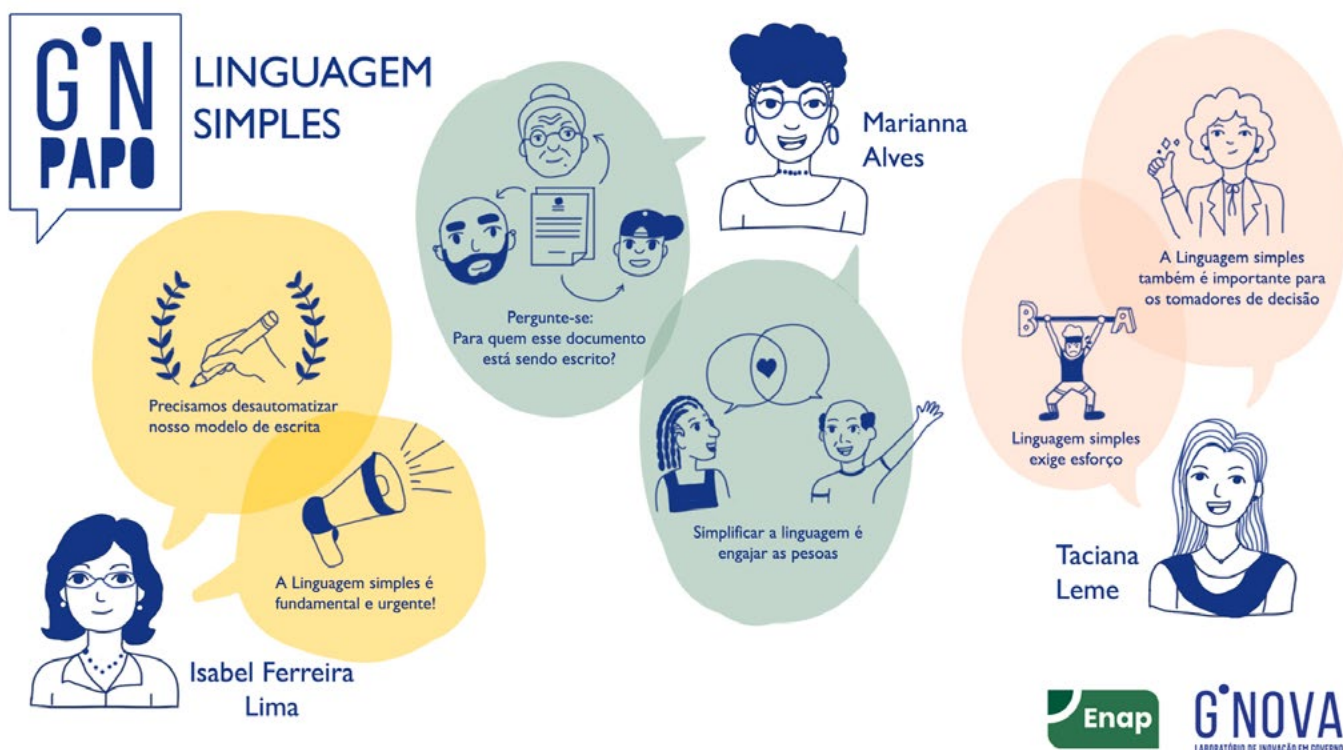


Imagem: Enap / Gov.br.



SAIBA MAIS

A linguagem simples se tornou lei, sendo uma obrigação dos órgãos e entidades da administração pública, direta e indireta, de todos os poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na comunicação com o cidadão conforme a Lei nº 15.263, de 14 de novembro 2025. Para ler a normativa na íntegra, acesse-a em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15263.htm. Para conhecer mais sobre a linguagem simples, acesse o curso “Primeiros passos para uso de Linguagem Simples”, desenvolvido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/315>.

1.1.2 Gamificação e engajamento

A gamificação, que é a aplicação de elementos e mecânicas de jogos em contextos não lúdicos, é uma estratégia inovadora para despertar o interesse e o engajamento dos participantes. O uso de jogos sérios, simulações e dinâmicas interativas pode tornar temas complexos mais compreensíveis e atraentes.

Um exemplo é o jogo “Desenvolvimento em Jogo”, baseado em RPG (Role-Playing Game), que simula situações complexas do desenvolvimento regional e da gestão pública. Essa metodologia facilita a compreensão de assuntos técnicos e engaja públicos tradicionalmente afastados da gestão pública, como jovens e comunidades periféricas. Ele pode ser aplicado com gestores públicos e adaptado para desafios territoriais locais, acomodando especificidades regionais.



SAIBA MAIS

Para conhecer o “Desenvolvimento em Jogo”, acesse a página do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), no site do Governo Federal, disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/pcdr/desenvolvimentoemjogo/>.

A gamificação e a aprendizagem ativa não são apenas estratégias didáticas, também têm o potencial de serem ferramentas de engajamento genuíno dos participantes na política. Elas fazem parte de processos formativos e educativos que utilizam metodologias variadas para estimular a participação ativa e a construção coletiva de saberes.



Imagem: Adaptado de PRODESP/SP.

1.1.3 Inovação aberta

A inovação aberta é uma abordagem que incentiva a colaboração entre diferentes atores — governo, empresas, universidades, organizações da sociedade civil e cidadãos — para desenvolver soluções e aprimorar políticas e serviços públicos. Diferentemente dos modelos tradicionais, em que a inovação ocorre de forma isolada dentro das instituições, essa perspectiva valoriza o compartilhamento de conhecimento, a cocriação e a construção coletiva de respostas para desafios complexos.

INOVAÇÃO ABERTA E FECHADA

Inovação fechada

Modelo tradicional de inovação em que as ideias, pesquisas, desenvolvimento e implementação de soluções acontecem apenas dentro da própria organização, sem colaboração significativa com atores externos.

Inovação aberta

Modelo de inovação que estimula a colaboração de atores de dentro e de fora da organização. Diferentemente dos modelos tradicionais, nos quais a inovação ocorre de forma isolada, essa perspectiva valoriza o conhecimento e a construção coletiva de respostas para desafios complexos.



Hackathons: evento imersivo e colaborativo, geralmente com duração de 24 a 48 horas, no qual equipes multidisciplinares criam soluções inovadoras.

No setor público, a inovação aberta tem se fortalecido como estratégia para aproximar governo e sociedade, testar ideias antes de sua implementação e tornar serviços mais eficientes e acessíveis. Ao mobilizar universidades, startups, coletivos e cidadãos, a administração pública amplia seu repertório de soluções e reconhece a diversidade de saberes presentes nos territórios.

Práticas como **hackathons** e desafios públicos são exemplos concretos dessa abordagem. Nesses processos, grupos interdisciplinares — incluindo jovens, estudantes, profissionais e ativistas — trabalham colaborativamente para produzir diagnósticos, protótipos e propostas de intervenção em curto prazo, sempre conectados às demandas reais do território.

A inovação aberta e cocriativa gera soluções mais ajustadas às realidades locais, fortalece a transparência, amplia a legitimidade das políticas públicas e promove coautoria entre Estado, academia e sociedade civil. Para que essas iniciativas prosperem, é fundamental estimular equipes interinstitucionais e intersetoriais, capazes de articular diferentes perspectivas e conhecimentos.



SAIBA MAIS

Para saber mais sobre inovação aberta, acesse o curso da Enap, disponível em: <https://desafios.enap.gov.br/index.php/pt/>.

1.2 Inovação social e desenvolvimento

Diferentes abordagens metodológicas têm sido utilizadas para fortalecer o processo de escuta e cocriação entre Estado e sociedade. No guia “ Design Ágil para Inovação Social e Desenvolvimento”, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Brasil), é apresentada uma abordagem inovadora baseada em design, pensamento sistêmico e métodos ágeis.



Imagem: Design Ágil para Inovação Social e Desenvolvimento (PNUD).

O pensamento sistêmico foca em mapear os sistemas complexos que geram os problemas sociais e demais desafios para o desenvolvimento e encontrar oportunidades de ação. O design combina abordagens quantitativas e qualitativas para criar soluções desejáveis e centradas no ser humano, enquanto os métodos ágeis permitem aprender e adaptar as soluções continuamente, convertendo grandes desafios em pequenas batalhas.



Para entender mais sobre “Design Ágil para Inovação Social e Desenvolvimento”, acesse o guia elaborado pela Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Brasil), disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5647/1/Design%20A%CC%81gil%20para%20Inovac%CC%A7a%CC%83o%20Social%20e%20Desenvolvimento_PNUD%20e%20ENAP_Completo.pdf.

O guia ajuda equipes a ampliar suas visões sobre o problema social no qual desejam atuar, a engajar atores importantes, a desenhar inovações de impacto e adaptá-las continuamente.

A inovação social pode ser uma via para superar os desafios de desenvolvimento, e alguns modelos mentais para inovação, como o “jeito de pensar”, podem catalisar essa mudança. Para tanto, é necessário preparar-se para liderar uma jornada de inovação, que envolve desde a postura da liderança facilitadora até a gestão do tempo e dos riscos.

A jornada inovadora proposta pelos autores envolve quatro etapas — contexto, problema, solução e evolução —, destinadas à idealização, ao teste e ao refinamento de soluções que respondam aos desafios de desenvolvimento, sempre enfatizando a importância da colaboração, da diversidade e do aprendizado contínuo.

AS QUATRO ETAPAS DA JORNADA INOVADORA



No próximo tópico, veremos estratégias para aproximar o governo e a população.

1.3 Aproximação entre governo e cidadãos para políticas públicas mais eficazes

A busca por políticas públicas mais eficazes e legítimas tem exigido do Estado não apenas capacidade técnica, mas também sensibilidade para compreender e acolher as reais necessidades da população. Nesse contexto, estratégias inovadoras de aproximação entre o governo e as pessoas têm ganhado destaque como caminhos promissores para o aperfeiçoamento das políticas públicas, principalmente em contextos marcados por desigualdades territoriais, desconfiança institucional e baixa capacidade de resposta do poder público.

A aproximação com cidadãs e cidadãos permite que o governo compreenda o que, no universo das metodologias de inovação, chamamos de “dores sociais”: problemas que afetam a vida cotidiana das pessoas, muitas vezes invisíveis aos dados oficiais ou mal compreendidos pelas estruturas estatais. Essa escuta qualificada, baseada no diálogo e na empatia, é essencial para que as soluções desenhadas pelas políticas públicas não sejam apenas tecnicamente corretas, mas também socialmente ajustadas às realidades locais.

Conheça a seguir os caminhos para incorporar a escuta nas políticas públicas.

- Capacitar gestores públicos em metodologias de escuta e de inovação social, a exemplo do design etnográfico.
- Criar espaços permanentes e acessíveis de diálogo com a sociedade, inclusive em territórios historicamente marginalizados.
- Promover a articulação entre diferentes níveis de governo para garantir coerência nas respostas às demandas coletadas.
- Monitorar e avaliar os efeitos da escuta nas políticas, garantindo ajuste contínuo das práticas.



O design etnográfico em políticas públicas é uma abordagem inovadora que mergulha na realidade dos cidadãos através da imersão de servidores no cotidiano para entender suas necessidades e experiências, gerando políticas mais centradas no ser humano. Combina a metodologia da etnografia (antropologia) com o *design thinking*, focando na observação participante e no diálogo para criar soluções públicas mais eficazes, inovadoras e culturalmente relevantes, atuando em diversas fases do ciclo de vida de uma política. Para conhecer mais sobre a abordagem, acesse o material disponibilizado pelo GNova, o Laboratório de Inovação em Governo, disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3524/4/livro-amarelo_DIGITAL.pdf.

A construção da confiança como ativo público

A confiança é um dos pilares de qualquer relação entre Estado e sociedade. Quando cidadãos e cidadãos percebem que suas vozes são ouvidas, suas contribuições são consideradas e que o governo está presente de forma próxima e respeitosa, o vínculo institucional se fortalece. Esse fortalecimento não apenas melhora a qualidade das decisões públicas como também estimula o engajamento cívico e a corresponsabilidade nos processos de mudança.



Governos que se esforçam para estar nos territórios, compreender seus códigos culturais, adaptar sua linguagem e metodologias e garantir devolutivas claras à população demonstram compromisso com a democracia participativa e com a melhoria contínua dos serviços públicos.

1.4 Adaptação às realidades locais e uso de formatos híbridos

É crucial que as metodologias participativas sejam adaptadas às especificidades de cada território e de cada público. Isso significa respeitar os tempos e fluxos locais, os calendários simbólicos, as lideranças e as redes de mobilização já existentes. O planejamento participativo deve ser situado, sensível e corresponsável, promovendo acessibilidade territorial, comunicacional e cultural.

Um caso de sucesso que ilustra essa abordagem foi a Escuta Indígena para a formulação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI).

ESTRATÉGIA HÍBRIDA E ADAPTADA – PNGATI



Pré-consulta e adaptação linguística: antes de qualquer reunião, os facilitadores se reuniam com anciões e lideranças para traduzir conceitos como “gestão ambiental” e “ordenamento territorial” para línguas indígenas e conceitos culturais específicos.



Formatos não convencionais: em vez de palestras e slides, as discussões foram conduzidas em rodas de conversa sob árvores, usando mapas mentais desenhados no chão e contações de história para entender a relação do povo com a terra.



Registro visual: os acordos e ideias principais eram transcritos por facilitadores gráficos em grandes telas, usando desenhos e símbolos para garantir o entendimento de todos, independentemente de alfabetização.



Devolutiva cultural: os resultados das discussões eram devolvidos à comunidade não por meio de relatórios técnicos, mas por meio de vídeos com depoimentos das próprias lideranças e de cerimônias culturais que validavam o processo.

Essa abordagem sensível e adaptada garantiu uma participação autêntica e legitimou a política pública entre os povos originários. Além disso, a adaptação também considera os diferentes níveis de acesso à tecnologia nos territórios. O uso de formatos híbridos, que combinam atividades presenciais e digitais, tem se mostrado um avanço importante. Essa estratégia permite, por exemplo, a transmissão on-line de eventos com pontos de exibição coletiva em áreas remotas, apoiados por mediadores locais.



Pesquisadores da UFPA participam de projeto que visa ao monitoramento participativo no Território Indígena Panará.

Imagem: UFBA.

Veja a seguir, no trecho narrado transcrito do conteúdo on-line deste módulo, uma explicação acerca dos desafios na promoção da participação social nos ambientes digitais.



TRECHO NARRADO

As ferramentas digitais podem complementar e ampliar o alcance da participação, facilitando a coleta de contribuições, o registro visual e a interação em tempo real. No entanto, a implementação de tecnologias deve ser acompanhada de esforços para garantir que não excluam parcelas da população com acesso limitado a recursos digitais.

Por isso, é fundamental investir em educação digital, em interfaces acessíveis e em estratégias de engajamento e mobilização que valorizem a comunicação popular e os canais já existentes nas comunidades.

Outro ponto essencial é a flexibilidade metodológica para garantir que os processos participativos sejam vivos, responsivos e capazes de gerar subsídios legítimos e consistentes. O uso de materiais de apoio com ideias de dinâmicas participativas pode auxiliar os facilitadores nessa adaptação.

As estratégias inovadoras, adaptadas às realidades locais, são decisivas para promover uma participação social qualificada e transversal. Quando vamos além dos modelos tradicionais e incorporamos abordagens acessíveis, engajadoras e cocriativas, ampliamos a inclusão, valorizamos os saberes locais e fortalecemos o vínculo entre Estado e sociedade.

A participação social não é apenas um mecanismo técnico de coleta de subsídios, mas um processo formativo, transformador

e emancipatório. Ao adotar uma postura pedagógica, ética e emancipatória, reconhecendo cada encontro, escuta e resultado como oportunidades de aprendizado, construímos conhecimento coletivo, compartilhamos vivências e fortalecemos os vínculos.

Essas práticas contribuem não apenas para o planejamento de políticas, mas para o fortalecimento da democracia e para a construção de um território mais justo, resiliente e com um futuro compartilhado. Lembre-se de que as abordagens apresentadas são sugestões e podem ser adaptadas e combinadas conforme a realidade de cada processo participativo. O importante é garantir que a participação seja um ciclo contínuo, transparente e que as vozes dos territórios alimentem efetivamente a formulação e o monitoramento das políticas públicas.



PARA REFLETIR

Ao nos depararmos com um texto técnico ou uma notícia sobre políticas públicas, vale refletirmos sobre como esse mesmo conteúdo poderia ser compreendido por uma pessoa da comunidade que não está familiarizada com termos especializados. Que diferenças surgiriam se a explicação fosse feita em linguagem simples, direta e acessível? O que mudaria ao organizar as ideias priorizando as informações mais importantes? Como o uso de frases curtas, da ordem direta e a escolha por evitar palavras difíceis ou siglas poderiam ampliar o entendimento e tornar a informação mais democrática?

Nesta unidade, vimos que inovar é mais do que usar ferramentas novas — é criar formas mais humanas, acessíveis e significativas de promover a participação social. Aprendemos que a escuta verdadeira acontece quando as metodologias são adaptadas aos territórios, às culturas e às realidades das pessoas. Na próxima unidade, vamos nos aprofundar nas competências e práticas necessárias da participação.

UNIDADE 2

FERRAMENTAS PARA TRANSFORMAR: COMPETÊNCIAS E PRÁTICAS DA PARTICIPAÇÃO

Nesta unidade, serão apresentadas competências, práticas e ferramentas que contribuem para qualificar a participação social no âmbito das políticas públicas. Serão discutidos aspectos como o caráter formativo e emancipatório da participação, as habilidades necessárias para facilitar processos participativos, a importância do diálogo interinstitucional, o uso de metodologias participativas e o papel da devolutiva como elemento fundamental para fortalecer a confiança e a continuidade do engajamento social.

2.1 Participação como prática formativa e emancipatória

A participação social vai muito além da coleta de opiniões ou do cumprimento de formalidades institucionais. Trata-se de um processo contínuo e intencional de construção democrática da ação pública, com profundo caráter formativo, ético, pedagógico e emancipatório.

Inspirada nos princípios da Educação Popular — especialmente nas ideias de Paulo Freire —, a participação é entendida como um exercício de autonomia e consciência crítica, em que as pessoas se reconhecem como sujeitos capazes de transformar sua realidade.

Esse caráter formativo e emancipador se expressa em múltiplas dimensões.

DIMENSÕES DO CARÁTER FORMATIVO



Promove aprendizados concretos sobre os problemas do território, as dinâmicas sociais e a complexidade da formulação e gestão de políticas públicas.

Desenvolve competências democráticas, como escuta, diálogo, negociação, cooperação e posicionamento crítico.



Reconhece cada encontro, escuta e decisão como um ato pedagógico, capaz de formar tanto os participantes quanto os gestores e facilitadores dos processos.

Contribui para a formação de sujeitos coletivos, fortalecendo o tecido social e a cultura democrática nos territórios.



Amplia as capacidades de intervenção social, especialmente de grupos historicamente marginalizados, reduzindo desigualdades de poder.

Capacita indivíduos a participar com mais autonomia, criticidade e responsabilidade social, gerando transformação tanto pessoal quanto coletiva.



Implica uma postura pedagógica dos organizadores, que devem adotar práticas horizontais, dialógicas e inclusivas, valorizando saberes diversos e a escuta sensível.

Nesse sentido, a participação como prática emancipatória recusa abordagens verticais, como as estratégias de “manipulação” ou “terapia” identificadas em modelos clássicos, que buscam doutrinar em vez de dialogar. Em vez disso, ela parte da premissa de que todas as pessoas têm saberes válidos e que a transformação se dá por meio do diálogo, da convivência e da construção coletiva.



Processos participativos que envolvem jovens em diagnósticos comunitários fortalecem o senso crítico, ampliam a compreensão sobre o território e estimulam o protagonismo juvenil, reforçando o vínculo com a comunidade e a atuação cidadã. É o caso da Agenda Realengo 2030, na Zona Oeste do Rio de Janeiro, que articulou juventudes periféricas em torno do planejamento urbano participativo e da justiça climática. A partir da mobilização por um parque ecológico em uma área abandonada, jovens lideranças participaram de formações, oficinas e mapeamentos territoriais, tornando-se agentes locais de transformação. A iniciativa conectou saberes populares à incidência política e gerou impacto concreto no planejamento do território, mesmo em um contexto de especulação imobiliária e baixa escuta do poder público.



Registros do projeto Agenda Realengo 2030.

Imagens: Associação Casa Fluminense.



SAIBA MAIS

Para conhecer mais sobre a Agenda Realengo 2030 e outros projetos, acesse o documento do projeto, disponível em: <https://casafuminense.org.br/wp-content/uploads/2024/12/JustiA%C2%A7a-ClimA%C2%A1tica.pdf>.

2.2 Competências essenciais para práticas participativas

Para que a participação social seja efetiva, é fundamental desenvolver algumas competências-chave, especialmente entre gestores, facilitadores e lideranças, como escuta ativa, coautoria, mediação e facilitação, e negociação.

A escuta ativa diz respeito a ouvir com atenção e abertura, buscando compreender realidades, contextos e necessidades para além das falas explícitas. Ela favorece vínculos de confiança, fortalece a interação grupal e permite a construção de soluções mais cuidadosas e legítimas. Já a coautoria relaciona-se com a disposição para construir soluções de forma compartilhada, reconhecendo a legitimidade de diferentes saberes. Exercer a coautoria é entender que a política pública se torna mais eficaz quando construída com quem será impactado por ela.



Mediação e facilitação são a capacidade de conduzir diálogos, acolher conflitos e promover entendimentos possíveis. A mediação favorece a convivência democrática e fortalece os vínculos entre instituições e sociedade. Por fim, negociação é a habilidade para lidar com interesses distintos e construir acordos viáveis, baseados em confiança e respeito. A negociação participativa não busca a vitória de um sobre o outro, mas soluções compartilhadas que respeitem a diversidade e a equidade.



Essas competências não se desenvolvem apenas por meio de conteúdos teóricos, mas sobretudo na prática, em processos participativos reais e continuados.

2.4 Metodologias, práticas e ferramentas que facilitam a participação social

A participação social efetiva não depende apenas de vontade política. Ela exige métodos adequados, linguagem acessível e ferramentas compatíveis com a diversidade de públicos e territórios. Participar também se aprende — e isso acontece quando os processos são desenhados como experiências que envolvem, educam e produzem transformação.

Há hoje um amplo repertório de metodologias participativas já testadas, que podem ser adaptadas a diferentes escalas, objetivos e contextos territoriais. A escolha dos métodos deve sempre considerar o propósito do processo: informar, consultar, cocriar ou deliberar.

2.4.1 Abordagens estruturantes do processo participativo

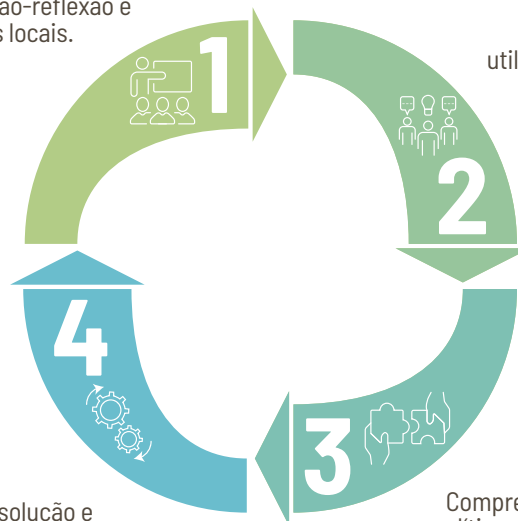
Algumas metodologias oferecem percursos integrados, que organizam a participação do início ao fim. Observe o infográfico a seguir.

1. Educação Popular

Estrutura o processo em etapas como escuta do contexto, problematização coletiva, ação-reflexão e sistematização, valorizando os saberes locais.

2. Agenda Referencial de Ordenamento Territorial do Rio Grande do Sul

Organiza a participação em mobilização, escuta social e devolutiva qualificada, utilizando métodos ativos como cartografia social e rodas de conversa.



4. Inovação social

Propõe etapas de contexto, problema, solução e evolução, com foco na cocriação, experimentação e aprendizado contínuo.

3. Planejamento participativo

Compreendido como instrumento pedagógico e político, articula análise da realidade, formulação de propostas e corresponsabilização.



SAIBA MAIS

Para conhecer mais sobre a inovação social, acesse o curso “Inovação Social para o Aperfeiçoamento de Políticas Públicas”, elaborado pela Escola Virtual de Governo (Enap), disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/234>.

2.4.2 Escuta, mobilização e engajamento

As práticas a seguir ampliam o acesso e fortalecem o vínculo com os territórios.

- Rodas de conversa, oficinas temáticas e dramatizações.
- Mapas participativos, cartografia social e mapeamento afetivo.
- Jogos colaborativos, gamificação e oficinas de futuro.
- Escuta ativa com públicos específicos: crianças, juventudes, pessoas com deficiência, povos indígenas e populações periféricas.
- Combinar escuta presencial com ferramentas simples (murais, mapas impressos, dinâmicas visuais) facilita a participação de quem tem baixo letramento digital.



Imagem: Filipe Araújo / MinC.

2.4.3 Construção coletiva e cocriação

Voltadas à formulação de propostas e priorização:

- Grupos de Trabalho Temáticos.
- Oficinas de coautoria de soluções e priorização dialogada.
- Votação com adesivos, painéis colaborativos e facilitação gráfica.
- *Hackathons* e desafios territoriais, integrando diferentes saberes.

Essas práticas fortalecem a corresponsabilidade e a legitimidade das decisões.



Fonte: Gerada por ChatGPT (OpenAI) em 23 de abril de 2026.

2.4.4 Ambientes digitais, híbridos e tecnologias sociais

A participação digital pode ampliar o alcance, desde que seja inclusiva. As ferramentas a seguir podem auxiliar na sua promoção.

- Plataformas como o Brasil Participativo.
- Reuniões on-line com dinâmicas interativas e salas colaborativas.
- Uso de tecnologias populares: WhatsApp, QR Codes, formulários simples.
- Eventos híbridos, com transmissão ao vivo e recursos de acessibilidade.



Imagem: Adaptado de Gov.br.



SAIBA MAIS

Para conhecer mais sobre o tema, leia o “Guia de Facilitação Remota” (GNova/Enap), disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6711/1/miolo_2021_web.pdf.

2.4.5 Inclusão, diversidade e acessibilidade

A inclusão precisa ser planejada desde o início.

CAMINHOS PARA A INCLUSÃO



Adotar critérios de diversidade na composição dos participantes.

Promover acessibilidade física e comunicacional (Libras, linguagem simples, materiais acessíveis).



Disponibilizar apoio para mães, pessoas idosas e pessoas com deficiência.

Empregar estratégias específicas para grupos invisibilizados, como rodas de escuta temáticas.



Lembrete: incluir não é convidar todos para o mesmo formato, mas oferecer condições reais para que diferentes pessoas participem.



Imagem: GovBr.

2.4.6 Diagnóstico, devolutiva e avaliação


Para garantir transparência e aprendizado coletivo:

- Mapas de atores, mapas de empatia e jornadas do usuário.
- Canvas de problemas, propostas de valor e “Como podemos?”.
- Painéis de devolutiva (Que bom / Que pena / Que tal).
- Indicadores de monitoramento e sistemas de acompanhamento.


Ponto de atenção: usar indicadores desagregados (gênero, raça, idade, território) para avaliar quem participa e com que impacto, e não apenas quantas pessoas participaram.

2.4.7 Metodologias ancoradas nos territórios

A participação qualificada exige conexão com as realidades locais. Isso implica reconhecer saberes populares, experiências cotidianas e dimensões afetivas do território, inspirando-se em referenciais como a Educação Popular e a Extensão Universitária.



Práticas como rodas de conversa, oficinas, teatro-fórum, cartografia participativa e encontros interterritoriais fortalecem a escuta plural e ampliam a incidência política, especialmente de grupos historicamente marginalizados.



O mapeamento social e a cartografia participativa são os métodos que utilizam mapas para visualizar dinâmicas, problemas e potencialidades do território a partir da perspectiva das pessoas que residem no local. Incluem mapas afetivos e sensoriais, que registram as emoções e percepções sobre os lugares. O Georreferenciamento Participativo, usando mapas on-line, permite mapeamento colaborativo e coleta de dados georreferenciados.

Outras metodologias inovadoras incluem jogos colaborativos e de simulação, círculos de escuta sensorial, facilitação gráfica (registro visual em tempo real), a metodologia Persona, para entender diferentes perfis no território, campanhas em redes sociais como “Minha Palavra Vale”, escuta via grupos de WhatsApp, oficinas de cruzamento de saberes (dados técnicos *versus* saberes locais), encontros interterritoriais para troca de soluções, e até grafiteagem participativa para expressar demandas.

Na publicação “Design Ágil para Inovação Social e Desenvolvimento”, os atores produziram uma caixa de ferramenta completa com metodologias de facilitação que contribuem para fazer uma escuta ativa e participativa na construção de soluções inovadoras que gerem impacto. Observe a seguir.



Imagem: Rizardi e Vicente(2020).



SAIBA MAIS

Para aprofundar seus conhecimentos a respeito do “Design Ágil para Inovação Social e Desenvolvimento”, acesse o livro digital, de autoria de Bruno Rizardi e Tomaz Vicente, produzido pela Enap, disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5647/1/Design%20A%CC%81gil%20para%20Inovac%CC%A7a%CC%83o%20Social%20e%20Desenvolvimento_PNUD%20e%20ENAP_Completo.pdf.

Você também pode acessar a caixa de ferramentas metodológicas para escuta ativa e construção coletiva, no Trello, disponível em: <https://trello.com/b/rBB4NgcW/design-%C3%A1gil-para-inova%C3%A7%C3%A3o-social-e-desenvolvimento-toolkit>.

Em resumo, o modo de participação importa tanto quanto o seu conteúdo. A escolha adequada de métodos e ferramentas pode tornar o processo mais inclusivo, estimular o pensamento crítico e criativo, fortalecer vínculos entre diferentes atores e conduzir a resultados mais consistentes e socialmente legitimados. Método também é política. E, quando bem usado, é um convite à construção coletiva do futuro.

2.5 A devolutiva como prática pedagógica e política

Em processos participativos, a devolutiva é mais do que uma etapa final: constitui parte essencial do ciclo da participação, funcionando como elo entre o que foi escutado e o que será efetivado. Trata-se de comunicar aos participantes o destino de suas contribuições — e de explicitar como elas impactaram decisões e políticas públicas.

A devolutiva encerra o ciclo participativo, mas também o reinicia, ao fortalecer vínculos, ampliar o engajamento e alimentar novos processos. Nesse sentido, cumpre duas funções centrais.

FUNÇÕES DA DEVOLUTIVA

Pedagógica

Permite compreender como as contribuições foram consideradas, estimula o aprendizado coletivo e incentiva a continuidade do engajamento.

Política

Garante transparência, legitimidade e conexão entre participação, planejamento e tomada de decisão.

Algumas formas de realizar devolutivas incluem relatórios e sínteses acessíveis, encontros públicos de retorno, materiais visuais e audiovisuais e painéis de monitoramento das propostas.

Em resumo, a devolutiva não é um adendo ao processo participativo — é parte constitutiva dele. Quando realizada de forma qualificada, educa, empodera, conecta, transforma e, sobretudo, reafirma a ideia de que a participação social não é um ritual, mas uma construção permanente da democracia.



PARA REFLETIR

Refleta sobre as seguintes competências: escuta ativa, coautoria, mediação e negociação. Quais dessas competências você já utiliza? Quais gostaria de desenvolver mais? Como poderia praticá-las no seu cotidiano?

Estamos chegando no final do módulo e do curso. Leia as afirmações a seguir e reflita se você internalizou os conhecimentos gerais apresentados ao longo do conteúdo.



CHECKLIST DE APRENDIZADO

- Compreendi a participação como prática formativa.
- Refleti sobre as competências conversacionais.
- Entendi o valor da devolutiva como prática política e pedagógica.
- Conheci metodologias participativas inovadoras.
- Percebi a importância da linguagem simples.
- Relacionei formatos híbridos e criativos à realidade dos territórios.
- Compreendi o que é território e como as desigualdades se manifestam nos espaços locais.
- Assimilei a importância da participação social para a formulação de políticas públicas.
- Apreendi a diferenciar participação informativa, consultiva e colaborativa.
- Identifiquei canais e ferramentas de participação social disponíveis no Governo Federal.
- Compreendi como integrar diferentes espaços participativos no território.
- Conheci metodologias inovadoras para engajamento, mobilização e escuta qualificada.
- Reconheci competências-chave para atuar em processos participativos.
- Entendi o papel pedagógico e político da devolutiva.

Veja uma síntese dos pontos mais importantes abordados neste módulo.



SÍNTESE

Neste módulo, compreendemos que fortalecer a participação social exige mais do que vontade política ou boas intenções. É preciso criar condições concretas para que ela aconteça de forma contínua, acessível e com qualidade. Para isso, deve-se garantir infraestrutura adequada, recursos financeiros, tecnologias acessíveis, formação de equipes e, sobretudo, reconhecimento institucional da participação como parte estratégica da gestão pública.

Também entendemos que participação não se improvisa: ela precisa de tempo, planejamento, metodologias e cuidado com as relações. Mais do que isso, precisa ser sustentada por arranjos que respeitem as diversidades territoriais, culturais e sociais.

Investir em participação é investir na democracia. E para que ela seja viva e transformadora, é necessário fortalecer os espaços, valorizar os sujeitos e construir pontes reais entre Estado e sociedade.

Além disso, conhecemos estratégias como o uso de linguagem simples, jogos e dinâmicas interativas, formatos híbridos e metodologias baseadas na Educação Popular. Essas abordagens ajudam a aproximar governo e sociedade, estimulando o engajamento de públicos historicamente excluídos.

A inovação participativa não é um detalhe técnico: é um compromisso ético com a inclusão, com a diversidade e com a construção de políticas públicas que façam sentido para quem vive os desafios no dia a dia. Participar com sentido é participar com afeto, criatividade e compromisso. Fortalecer a democracia passa por reinventar os caminhos da participação — e isso começa pelo jeito como escutamos, convidamos e construímos juntos.

Você finalizou o Módulo 2!

Lembre-se de que o aprendizado não termina aqui. O convite é para que você leve esses conhecimentos a campo, com o intuito de realizar a promoção do envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões que levem à inovação, por meio do uso de ferramentas conceituais e metodológicas que apoiem esse processo.

REFERÊNCIAS

ABT, C. C. **Serious games**. [S. l.]: Internet Archive. [2025]. Disponível em: <https://archive.org/details/serious-games>. Acesso em: 27 fev. 2026.

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais e formulação de políticas públicas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010. Disponível em: https://revistas.usp.br/eav/pt_BR/article/view/10469. Acesso em: 15 abr. 2025.

BONFÁ NETO, D.; SANTOS, J. K. S. The participatory social cartography unveiling fishing territorialities in Maxaranguape (Rio Grande do Norte, Brazil). **Geosp**, v. 28, n. 2, e221533. 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/geo/a/VM3LVsPD4yxqfSF88c6KzQ/?lang=en>. Acesso em: 26 fev. 2026.

BRASIL. **Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas**. Brasília, DF: Secretaria Geral da Presidência da República, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/cartilha/MarcodeReferenciadaEducaoPopularparaasPoliticPublicas.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2026.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Portaria SG/PR nº 193, de 12 de março de 2025**. Institui o Programa de Articulação da Participação Social nos Estados, Distrito Federal e nos Territórios com a finalidade de ampliar, diversificar e qualificar a participação social nas políticas públicas federais. Brasília, DF: SG/PR, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/legislacao/PORTARIASGPRN193DE12DMARCO-DE2025DOU.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2025.

ESPÍNDOLA, T.; CASTRO, I. Coleta e estruturação de ideias. In: ZIMMERMANN, A.; NAVEGA, R.; ESPÍNDOLA, T. (org.). **Moderação e metodologias participativas**. Brasília: Matres Socioambiental, 2017.

FREIRE, P. **Educação e mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

JAPIASSU, H. Mapas e territórios: afetos, imagens e saberes locais. In: SANTOS, M. *et al.* **Território e sociedade**. São Paulo: Hucitec, 2010.

LEME, T. N. *et al.* Linguagem simples no processo regulatório: a experiência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). In: BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Escritório das Nações Unidas [2024].

LIMA, D.; AMIDANI, R. **Guia Prático de Facilitação de Eventos Participativos**. Brasília, DF: GIZ, 2017. Disponível em: <https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Guia-Pr%C3%A1tico-de-Facilita%C3%A7%C3%A3o-de-Eventos-Participativos.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2026.

MEDEIROS, C.; TRINDADE DA SILVA, Gustavo H.; MENDONÇA, L. **Design thinking e design sprint no serviço público: guia de facilitadores**. [S.l.]: Anvisa; Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4501/1/Guia%20de%20Facilitadores%20-%20Design%20Thinking%20e%20Design%20Sprint%20no%20Setor%20Público.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2020.

MIRANDA, A. C. Escuta sensível e território vivido: metodologias participativas com povos tradicionais. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 22, n. 48, p. 205-225, 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OECD Guidelines for Citizen Participation Processes**. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>. Acesso em: 27 fev. 2026.

PERILO, M. Como gamificar algo? **Manifesto 55**, jul. 2018. Disponível em: <https://manifesto55.com/artigos/como-gamificar-algo/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

RAMALHETE, C. **Guia essencial do visual thinking: como usar imagens para ser mais claro e eficaz na sua comunicação**. Brasília: Kairós, 2020.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO (RSP). Rio de Janeiro: Enap, 1937-2007, 1998/2007 (trimestral). ISSN 0034-9240; e-ISSN 2357-8017. Disponível em: revista.enap.gov.br. Acesso em: 27 fev. 2026.

RIZARDI, B.; VICENTE, T. **Design ágil para inovação social e desenvolvimento**. Brasília, DF: PNUD; Enap, 2020. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5647/1/Design%20A%CC%81gil%20para%20Inovac%CC%A7a%CC%83o%20Social%20e%20Desenvolvimento_PNUD%20e%20ENAP_Completo.pdf. Acesso em: 27 fev. 2026.

SILVA, A. G. da. **A busca do tema gerador na práxis da educação popular**. Curitiba: Editora Gráfica Popular, 2007.

TORRE, C. **Oficina do futuro: metodologia para o planejamento participativo**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2003. TORRES, H. Planejamento participativo e jogos de políticas públicas. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, p. 205-230, 2017. Disponível em: <https://ippur.ufrj.br/cadernos-ippur-3/>. Acesso em: 27 de fev. 2026.



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA



MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO E DO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

