ESTRATÉGIA BRASIL 2050

união, desenvolvimento e sustentabilidade

ANÁLISES SITUACIONAIS E RETROSPECTIVAS

PARTICIPAÇÃO SOCIAL

ipea 60

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta
Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (substituto)
Pedro Carvalho de Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais (substituta)
Joana Simões de Melo Costa

Diretora de Estudos Internacionais
Keiti da Rocha Gomes

Chefe de Gabinete
Alexandre dos Santos Cunha

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social
Gisele Amaral de Souza

Ouvidoria: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: https://www.ipea.gov.br

ESTRATÉGIA BRASIL 2050

união, desenvolvimento e sustentabilidade

ANÁLISES SITUACIONAIS E RETROSPECTIVAS

PARTICIPAÇÃO SOCIAL

ipea 60

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

EQUIPE TÉCNICA

Daniel Pitangueira de Avelino
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: daniel.avelino@ipea.gov.br.

Comissão de Redação
Ana Cleusa Serra Mesquita
Bernardo Abreu de Medeiros
Bruno de Oliveira Cruz
Glauco Avelino Sampaio Oliveira
Helder Rogério Sant'Ana Ferreira
Joana Luiza Oliveira Alencar
Jose Aparecido Carlos Ribeiro
Luis Cláudio Kubota
Luiz Carlos Garcia Magalhães
Mauro Oddo Nogueira
Pedro Silva Barros
Salvador Teixeira Werneck Vianna
Vanessa Gapriotti Nadalin

Apoio
Raquel Viana Rocha
Tallita Soares de Andrade
Vitória Aparecida Braga da Silva

Como citar:

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Análises situacionais e retrospectivas**: participação social. Brasília: Ipea, 2025. 7 p. DOI: https://dx.doi.org/10.38116/ri-eb-2050-participacaosocial

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Este texto técnico, produzido de forma tempestiva em maio de 2024 e conforme demanda da Secretaria de Planejamento Nacional do Ministério de Planejamento e Orçamento, foi sintetizado por um comitê editorial e integrou o documento "Análise situacional e retrospectiva" entregue pelo Ipea em 21/06/2024 como insumo para o processo de elaboração da proposta da Estratégia Nacional de Longo Prazo (Estratégia Brasil 2050).

DOI: https://dx.doi.org/10.38116/ri-eb-2050-participacaosocial

APRESENTAÇÃO

Este relatório institucional faz parte da série *Análises situacionais e retrospectivas,* publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no início de 2025. São textos curtos e de produção expressa que foram elaborados no primeiro semestre de 2024 como insumo para a formulação da Estratégia Nacional de Longo Prazo (Estratégia Brasil 2050).

Na elaboração dessa estratégia, a Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento (Seplan/MPO) buscou, em março de 2024, o apoio do Ipea, pelo conhecimento do seu corpo técnico. Apresentou uma lista de temas diversos, contendo mais de cinquenta tópicos de políticas públicas, programas, públicos-alvo, fenômenos sociais e setores econômicos. De forma a atender à demanda, o Ipea constituiu uma comissão de redação, responsável pela coordenação dos trabalhos, que envolveu a participação de mais de vinte colaboradores na produção de textos-base para cada um dos temas tratados.

Os textos trazem definições do tema, diagnóstico atual e retrospectivo, análise de indicadores, e considerações sobre desafios e oportunidades. Do trabalho entregue pelo Ipea, a Seplan fez uma síntese, selecionando aspectos abordados (Brasil, 2024), e o Ipea produziu essa série de relatórios. Os textos publicados tratam de políticas e temas essenciais para o desenvolvimento econômico e social, incluindo assistência social, saúde, previdência, segurança pública, empreendedorismo, agronegócio, agricultura familiar, indústria, serviços, mineração, inclusão digital, governo digital, transparência e combate à corrupção, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e população em situação de rua.

Esperamos que os conteúdos apresentados ajudem na sua reflexão sobre cada um desses temas.

Boa leitura!

Luciana Mendes Santos Servo
Presidenta do Ipea

Helder Rogério Sant'Ana Ferreira
Coordenador-Geral de Planejamento e Articulação Institucional do Ipea

REFERÊNCIA

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Análise retrospectiva e situacional**. Brasília: MPO, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/estrategia-2050-conteudo/eb2050-analise-retrospectiva-e-situacional.pdf. Acesso em: 17 fev. 2025.

SINOPSE

O texto discute a participação social no Brasil, destacando o país como um modelo de referência nesse tema. Ele aborda a expansão da participação social como resultado da confluência da mobilização da sociedade civil e da abertura das instituições governamentais à democracia. O texto também analisa a consolidação da redemocratização brasileira, o enfraquecimento de práticas participativas durante um período específico e a retomada da expansão da participação social atualmente.

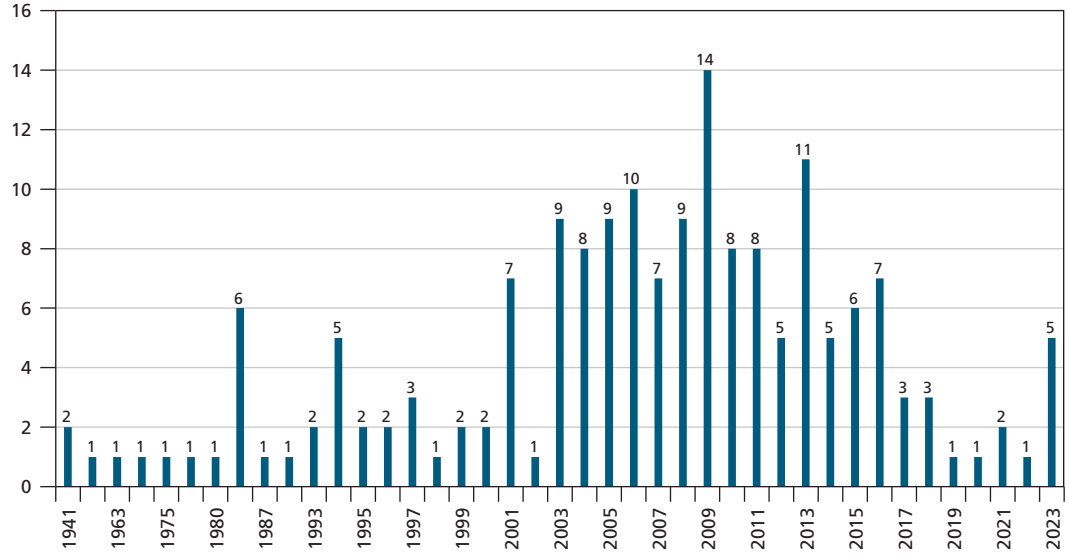
Palavras-chave: participação social; redemocratização brasileira; orçamento participativo; práticas participativas; mobilização da sociedade civil.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O Brasil é um país de referência no tema da participação social. A expansão da participação social no Brasil é resultado da confluência da mobilização da sociedade civil e da abertura das instituições governamentais a práticas mais democráticas. As experiências comunitárias das organizações da sociedade civil mostraram que era possível criar mecanismos institucionais para promover a influência dos cidadãos e cidadãs nas decisões públicas (Ciconello, 2008, p. 3). Nota-se que "a participação é um elemento central nos processos de reforma democrática do Estado desde a Constituição de 1988" (Milani, 2008). A consolidação da redemocratização brasileira foi contemporânea ao período, na década de 1990, quando o tema foi promovido e ganhou espaço na agenda de organismos internacionais. Isso não foi uma coincidência; as experiências consideradas bem-sucedidas, como o orçamento participativo no Brasil, ajudaram a impulsionar tanto o discurso global em favor de práticas participativas, quanto o reconhecimento das teorias participativas e deliberativas como uma alternativa à democracia meramente representativa.

Hoje, o Brasil está reconstruindo e fortalecendo seus espaços participativos depois de um período de retração. Nos últimos anos, com base em argumentos de eficiência e economicidade (Fonseca *et al.*, 2022), o Estado brasileiro promoveu o enfraquecimento e a desestruturação de práticas participativas que faziam parte das instituições governamentais brasileiras. O atual governo, eleito em 2022, reverteu essa tendência e retomou a expansão da participação social no Brasil, como como pode ser percebido no gráfico 1, que mostra a retomada das conferências nacionais de políticas públicas.

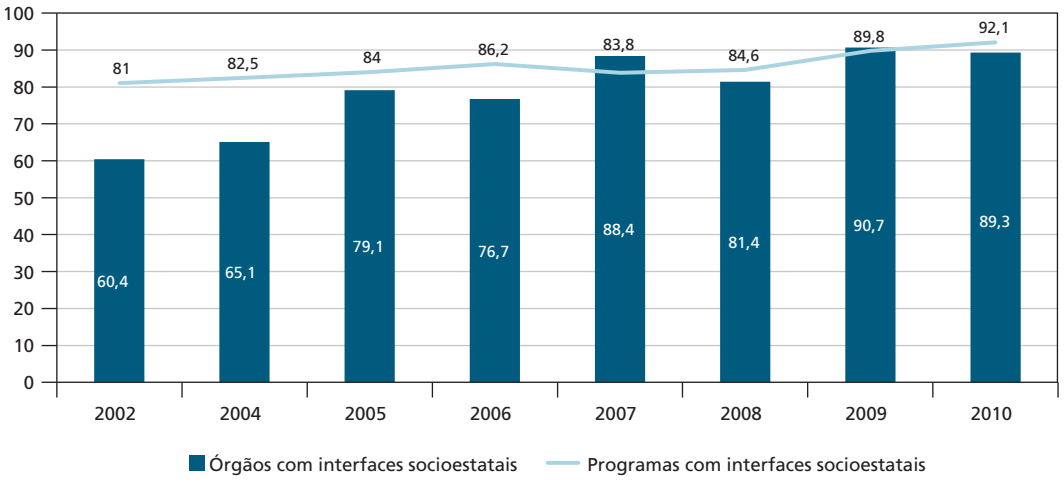
GRÁFICO 1
Conferências nacionais realizadas



Fonte: Participação em Foco (Ipea) – disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/.
Elaboração do autor.

Do ponto de vista da gestão pública, o fortalecimento das instituições participativas passou por um percurso de expansão fragmentada seguido por tentativas de articulação e promoção da transversalidade (Avelino e Alencar, 2017). O gráfico 2 ilustra esse percurso na década de 2000, ao apresentar o percentual de programas e órgãos públicos com estruturas de interação entre Estado e sociedade.

GRÁFICO 2
Programas e órgãos públicos com interface socioestatal
(Em %)



Fonte: Pires e Vaz (2012, p. 22).

O Brasil conta com uma ampla institucionalidade participativa, mas ainda enfrenta os velhos desafios de inclusão e efetividade. A principal janela de oportunidade, que ficou evidente durante as tentativas de desmonte das práticas participativas nos últimos anos, é a forma como a participação social está impregnada nas instituições governamentais brasileiras, inclusive nos marcos jurídicos legais e constitucionais. Essa institucionalidade participativa contribuiu para manter esses mecanismos ativos, embora com sérias dificuldades de funcionamento, durante governos menos permeáveis a práticas democráticas. Contudo, se a participação social é hoje um componente intrínseco da gestão pública brasileira, isso não significa que os objetivos de democratização do Estado foram plenamente alcançados. As principais zonas de restrição dizem respeito à necessidade de ampliação e diversificação dos mecanismos participativos, para engajarem os vários segmentos da população que ainda estão alienados dos debates públicos, e à busca por maior efetividade dos processos democráticos em influenciarem as decisões políticas. Esses são dilemas históricos do Estado brasileiro, que não se espera que sejam resolvidos de forma simples.

REFERÊNCIAS

AVELINO, D. P. de; ALENCAR, J. L. O. Articulação e transversalidade: percursos da participação social no governo federal brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Ipea, n. 12, p. 75-80, jul.-dez. 2017.

CICONELLO, A. **Social participation as a democracy-consolidating process in Brazil**. [S.l.]. Oxfam International, june 2008. (From poverty to power: how active citizens and effective states can change the world – Case studies).

FONSECA, I. F. da; KOGA, N. M.; POMPEU, J. C. B.; AVELINO, D. de. Instituições participativas e evidências híbridas: deliberação, relações fecundas e ecologia de saberes. *In*: KOGA, N. M.; PALOTTI, P. L. de M.; MELLO, J.; PINHEIRO, M. M. S. (Orgs.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 223-250.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, jun 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006. Acesso em: 17 maio 2024.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para discussão, n. 1707).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Alice Souza Lopes

Revisão
Amanda Ramos Marques Honorio
Cláudio Passos de Oliveira
Denise Pimenta de Oliveira
Emilly Dias de Matos
Gisela Carneiro de Magalhães Ferreira
Letycia Luiza de Souza
Nayane Santos Rodrigues
Reginaldo da Silva Domingos
Susana Sousa Brito
Yally Schayany Tavares Teixeira
Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)
Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração
Augusto Lopes dos Santos Borges
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniel Alves Tavares
Danielle de Oliveira Ayres
Leonardo Hideki Higa

Capa
Danielle de Oliveira Ayres

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília
Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C
Centro Empresarial Brasília 50, Torre B
CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Acesse nossas publicações

Acompanhe nossas redes sociais

Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

ESTRATÉGIA BRASIL 2050
união, desenvolvimento e sustentabilidade

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO