



CONSORTIUM FOR
SCENARIO PLANNING



LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY

Programa Imóvel da Gente

Relatório do Workshop de Planejamento Exploratório por Cenários

25 de setembro de 2025, Brasília

Maria Caldas

Daniela Faria

Giovanni Pérez



Organização do Relatório

| | |
|---|----|
| Contexto e Objetivos | 3 |
| Planejamento Exploratório por Cenários (XSP) | 3 |
| Princípios do método | 3 |
| Etapas do processo | 4 |
| Desenho do Workshop | 5 |
| Pergunta norteadora | 5 |
| Horizonte temporal | 6 |
| Agenda de atividades | 6 |
| Perfil dos participantes | 8 |
| Aplicação Prática ao Programa Imóvel da Gente | 9 |
| Mapeamento das forças motrizes | 9 |
| Construção dos Cenários | 10 |
| Formulação das Estratégias | 15 |
| Resultados e Aprendizados | 20 |
| Horizonte temporal | 21 |
| Atores-chave | 21 |
| Recursos-chave | 22 |
| Custo | 24 |
| Conclusões | 24 |



Contexto e Objetivos

Oficina de Planejamento Exploratório por Cenários (XSP) – Programa Imóvel da Gente, Secretaria do Patrimônio da União

Em setembro de 2025, foi realizada em Brasília uma oficina de Planejamento Exploratório por Cenários (XSP) como parte da cooperação entre o Instituto Lincoln de Políticas do Solo e a Secretaria de Patrimônio da União (SPU). A atividade integrou os esforços conjuntos de ambas as instituições para fortalecer o Programa Imóvel da Gente, iniciativa voltada ao uso social, sustentável e estratégico de imóveis públicos da União em todo o território brasileiro.

O workshop foi concebido com o objetivo de criar e facilitar um espaço seguro de diálogo interinstitucional, reunindo técnicos da SPU e parceiros governamentais para discutir, avaliar e propor ações estratégicas a partir da construção coletiva de cenários exploratórios de futuro. A metodologia XSP permitiu aos participantes refletir sobre tendências e incertezas que afetam o programa, identificar desafios estruturais e construir visões compartilhadas para orientar a tomada de decisão e o planejamento de curto, médio e longo prazo. Durante a fase preparatória, foram realizadas reuniões de trabalho entre as equipes do Lincoln e da SPU para apresentar a metodologia, alinhar aspectos logísticos e definir os parâmetros do exercício, como a pergunta norteadora e a seleção de participantes. Esses elementos serviram de base para o desenho final da oficina realizada em Brasília.

Como resultado, o exercício possibilitou a identificação de forças de alta incerteza e impacto sobre o futuro do programa, a formulação de quatro cenários exploratórios e a discussão de estratégias concretas para fortalecer o programa Imóvel da Gente como uma política pública inovadora e de longo prazo. A oficina também gerou aprendizados institucionais valiosos sobre o uso da metodologia XSP em processos de planejamento público, abrindo caminho para novas aplicações e colaborações em outras regiões do país.

Planejamento Exploratório por Cenários (XSP)

Princípios do método

Em termos gerais, o Planejamento Exploratório por Cenários (XSP) pode ser entendido como uma forma de planejamento estratégico de longo prazo que busca criar representações múltiplas e plausíveis de futuros possíveis de um determinado sistema de interesse (Goodspeed, 2020). O método possui as seguintes características principais:

- É uma metodologia flexível, aplicável a uma ampla variedade de políticas públicas – como planos diretores, planos de transporte, projetos urbanos ou estratégias de habitação – e em diferentes escalas territoriais, do nível nacional ao local.



Também pode ser utilizada para abordar temas diversos, como déficits habitacionais, mudanças demográficas, transformações políticas ou eventos extremos.

- Facilita o diálogo entre diferentes atores e partes interessadas de maneira estruturada, promovendo a colaboração e o aprendizado coletivo em torno de temas complexos.
- Ajuda planejadores e gestores públicos a se prepararem para futuros prováveis, desejáveis e incertos, ao incentivar a reflexão sobre múltiplas possibilidades e apoiar a elaboração de estratégias mais robustas e adaptativas.

Etapas do processo

O método de Planejamento Exploratório por Cenários (XSP) aplicado pelo Lincoln segue uma sequência estruturada de etapas participativas. Cada fase busca construir conhecimento coletivo sobre o futuro e traduzir incertezas em ações estratégicas concretas.

1. Identificação das Forças Motrizes

Os participantes iniciam o processo mapeando as forças externas de mudança – tendências e incertezas fora do controle direto das instituições, mas com potencial de moldar o futuro do sistema analisado. A dinâmica inclui uma rodada relâmpago de identificação de forças, seguida por uma avaliação de impacto x incerteza, em que os participantes classificam as forças segundo seu grau de influência e previsibilidade. Ao final, são selecionadas as duas forças de maior impacto e incerteza, que servirão de base para a construção dos cenários.

2. Construção dos Cenários

Com base nas forças selecionadas, os participantes elaboram uma matriz 2x2 que representa quatro combinações possíveis de futuros plausíveis. Cada quadrante da matriz dá origem a um cenário, descrito coletivamente a partir de elementos como atores, políticas, comportamentos institucionais e resultados sociais e ambientais. Essa etapa estimula a imaginação estratégica e a compreensão das implicações de diferentes direções de mudança.

3. Definição de Estratégias

A partir dos quatro cenários desenvolvidos, o grupo identifica ações e estratégias concretas que poderiam fortalecer o Programa Imóvel da Gente diante de múltiplos futuros. Essas estratégias são discutidas em subgrupos, priorizadas e apresentadas em plenária, destacando aquelas de maior potencial transformador.



4. Avaliação de Estratégias Robustas e Contingentes

As estratégias são então analisadas quanto à sua robustez (eficácia em múltiplos cenários) e contingência (dependência de condições específicas). Essa análise ajuda a distinguir entre ações estruturantes de longo prazo e medidas que só seriam pertinentes em determinados contextos futuros.

5. Construção do Plano – Funil de Estratégias

Por fim, o grupo utiliza a ferramenta do “funil de estratégias” para organizar as ações em curto, médio e longo prazo, considerando sua viabilidade e impacto. O resultado é um plano de ação colaborativo, que traduz a reflexão sobre incertezas em caminhos concretos de implementação e monitoramento.

6. Discussão Final e Síntese

O processo se encerra com uma discussão coletiva dos aprendizados, destacando percepções emergentes, sinergias entre as estratégias e oportunidades para fortalecer a institucionalização do Programa Imóvel da Gente como uma política pública contínua e inovadora.

Desenho do Workshop

Pergunta norteadora

Como mencionado anteriormente, a metodologia de Planejamento por Cenários Exploratórios (XSP) constitui um exercício coletivo de construção e descrição de futuros possíveis, com o objetivo de gerar informações estratégicas que agreguem valor ao processo de tomada de decisão. O processo tem início com a definição de uma pergunta norteadora, que orienta a reflexão e delimita o tema a ser explorado em um determinado horizonte temporal. No caso do workshop realizado em Brasília, a pergunta norteadora discutida e acordada pelos participantes foi:

Quais medidas e ações de curto, médio e longo prazo são necessárias para consolidar, como diretriz institucional, a lógica do Programa Imóvel da Gente – o patrimônio da União como um ativo estratégico para o fomento de políticas públicas e para a promoção do desenvolvimento socioambiental do país?

A partir dessa questão central, o grupo pôde refletir sobre os desafios e oportunidades para o fortalecimento do Programa, considerando as incertezas, tendências e forças externas que podem moldar o seu futuro.



Horizonte temporal

No exercício realizado em Brasília, o horizonte temporal adotado para a construção dos cenários foi o ano de 2050. A escolha desse marco ampliado permitiu aos participantes considerar tendências estruturais, incertezas críticas e dinâmicas de transformação de longo prazo que poderão influenciar a trajetória do Programa Imóvel da Gente nas próximas décadas.

Esse recorte temporal está em consonância com a lógica do Planejamento Exploratório por Cenários (XSP), que parte da exploração de futuros possíveis e plausíveis como meio de reorientar a ação estratégica no presente. Ao projetar o olhar para um horizonte mais distante, o método permite identificar decisões e caminhos que devem ser iniciados hoje para alcançar determinados resultados no futuro, fortalecendo a coerência entre as dimensões prospectiva e operacional do planejamento.

Na etapa de formulação das estratégias, essa abordagem foi complementada por uma estrutura temporal alinhada aos ciclos de governo, permitindo traduzir as reflexões prospectivas em planos de ação concretos e graduais. Entende-se que algumas estratégias demandam ações que devem começar desde já, embora sua implementação e resultados se estendam a prazos mais longos.

O exercício utilizou um funil de planejamento, dividido em três períodos correspondentes aos horizontes institucionais da administração pública:

- Curto prazo (até o final do mandato atual – 2026): ações imediatas e de rápida execução, viáveis com os instrumentos e capacidades existentes.
- Médio prazo (próximo mandato – 2027 a 2030): estratégias que requerem coordenação interinstitucional e continuidade administrativa.
- Longo prazo (a partir de 2031): iniciativas estruturantes e transformadoras, dependentes de mudanças regulatórias, culturais e institucionais mais profundas.

Essa articulação entre um horizonte exploratório de longo prazo (2050) e um plano estratégico ancorado no presente possibilitou integrar a dimensão prospectiva à gestão pública, favorecendo uma visão de planejamento que combina antecipação, adaptabilidade e viabilidade política.

Agenda de atividades

O workshop foi realizado em um único dia, com atividades distribuídas entre os períodos da manhã e da tarde. A programação combinou momentos expositivos, exercícios práticos em grupo e discussões plenárias, conduzindo os participantes por todas as



etapas do processo metodológico do Planejamento Exploratório por Cenários (XSP) – da identificação das forças motrizes até a formulação das estratégias e planos de ação.



9h00 – 9h40 / Abertura, Introdução e Quebra-gelo

O workshop iniciou com as boas-vindas e uma breve apresentação do Instituto Lincoln, da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e do Programa Imóvel da Gente, contextualizando os objetivos da oficina. Em seguida, os participantes foram divididos em grupos e participaram de uma dinâmica de abertura (“Como você acha que será a sua vida daqui a 10 anos?”), voltada a estimular a imaginação e a reflexão sobre futuros possíveis.

9h40 – 10h55 / Oficina 1 – Forças Motrizes

Os grupos iniciaram o processo de identificação das forças motrizes de mudança, isto é, os fatores externos que, embora fora do controle direto das instituições, têm alto potencial de influenciar o futuro do programa. A atividade incluiu: (i) rodada relâmpago de ideias (9h45–10h05); (ii) avaliação coletiva de impacto x incerteza (10h05–10h25); e (iii) apresentação dos resultados e seleção das principais forças (10h25–10h45). Ao final,



cada grupo destacou as duas forças mais incertas e impactantes, que serviriam de base para a construção dos cenários.

10h55 – 11h10 / Intervalo

11h10 – 12h30 / Oficina 2 – Construção de Cenários

Com base nas forças motrizes selecionadas, os grupos elaboraram uma matriz 2x2, combinando diferentes níveis das duas principais incertezas. Cada quadrante deu origem a um cenário exploratório, que foi descrito coletivamente e depois apresentado em plenário.

12h30 – 13h30 / Almoço

13h30 – 15h00 / Oficina 3 – Construção de Estratégias

Após o retorno do almoço, os participantes passaram da análise de futuros para a proposição de estratégias concretas. Cada grupo formulou de quatro a seis estratégias que pudessem responder de forma eficaz aos desafios e oportunidades identificados nos diferentes cenários. As estratégias foram, em seguida, apresentadas e discutidas coletivamente.

15h00 – 15h10 / Intervalo

15h10 – 15h50 / Oficina 4 – Estratégias Robustas e Contingentes

Nesta etapa, as estratégias formuladas foram avaliadas quanto à sua robustez (eficácia em múltiplos cenários) e contingência (dependência de condições específicas). O exercício permitiu identificar quais ações poderiam ser consideradas prioritárias independentemente do cenário futuro, e quais dependeriam de contextos mais definidos.

15h50 – 16h20 / Oficina 5 – Construção do Plano (Funil de Estratégias)

Os grupos organizaram as estratégias em um funil de planejamento, classificando-as segundo os três períodos temporais relacionados aos ciclos de governo: (i) curto prazo (até 2026); (ii) médio prazo (2027–2030); (iii) longo prazo (após 2030). Essa etapa permitiu transformar as reflexões prospectivas em um plano de ação concreto e escalonado.

16h20 – 17h00 / Discussão Final e Encerramento

O workshop foi concluído com uma discussão em que os participantes compartilharam principais aprendizados, percepções e recomendações sobre o uso do método XSP no contexto do Programa Imóvel da Gente.



Perfil dos participantes

O workshop contou com a participação de servidores públicos e técnicos de diferentes áreas da administração federal, reunindo profissionais com ampla experiência em gestão patrimonial, planejamento urbano e territorial, habitação, governança, orçamento e políticas públicas.

A composição do grupo foi cuidadosamente planejada para garantir diversidade institucional e disciplinar, de modo a enriquecer o diálogo e as perspectivas trazidas ao processo de Planejamento Exploratório por Cenários (XSP). Participaram representantes de órgãos e unidades do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) – incluindo superintendências regionais –, do Ministério das Cidades (MCID), da Secretaria Geral da Presidência da República (SG/PR), e de outros setores com atuação transversal na gestão do território e do patrimônio público.

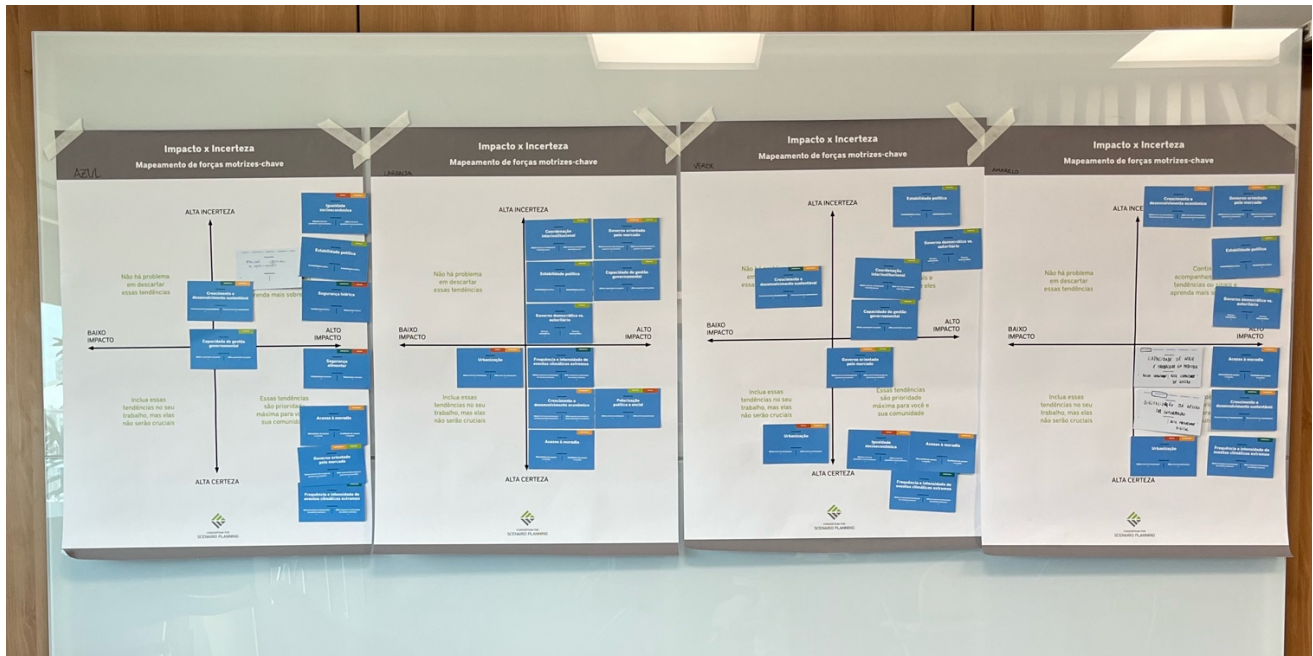
Os participantes foram distribuídos em quatro mesas de trabalho temáticas, identificadas pelas cores amarelo, azul, laranja e verde. A alocação foi feita de forma a espalhar integrantes de um mesmo setor ou unidade em diferentes grupos, estimulando a troca de experiências entre áreas técnicas e estratégicas – como coordenação-geral, governança, assessoria jurídica, planejamento, habitação, e gestão descentralizada.

Essa composição heterogênea teve como objetivo favorecer a construção coletiva e intersetorial de visões de futuro, assegurando que as discussões refletissem múltiplos pontos de vista sobre os desafios e oportunidades do Programa Imóvel da Gente. O resultado foi um processo de trabalho colaborativo, que articulou diferentes expertises institucionais e consolidou uma leitura integrada das incertezas e estratégias para o futuro do programa.

Aplicação Prática ao Programa Imóvel da Gente

Mapeamento das forças motrizes

As forças motrizes são os fatores de maior impacto e incerteza sobre o tema definido pela pergunta norteadora. No contexto do Planejamento por Cenários Exploratórios (XSP), elas representam elementos externos ao controle direto das instituições, mas que exercem influência decisiva sobre a evolução das políticas, programas e contextos analisados.



Durante o workshop, os participantes foram divididos em quatro grupos de trabalho, cada um responsável por discutir, selecionar e posicionar as forças identificadas em uma matriz de Impacto x Incerteza. Esse exercício coletivo permitiu visualizar as dinâmicas mais relevantes para o futuro do programa e compreender como diferentes dimensões – políticas, institucionais, econômicas, sociais e ambientais – interagem na determinação de possíveis trajetórias futuras. As matrizes produzidas pelos quatro grupos revelaram convergência significativa nas forças situadas na parte superior direita dos quadros – ou seja, aquelas simultaneamente consideradas de alto impacto e alta incerteza.

Após a análise comparada das quatro matrizes, observou-se que as duas forças mais recorrentes e centrais entre os grupos foram *estabilidade política* e *governo orientado pelo mercado*. Essas duas forças foram selecionadas para compor os eixos da matriz 2x2 de cenários, a partir da qual foram construídos quatro futuros plausíveis para o Programa Imóvel da Gente, refletindo diferentes combinações entre estabilidade política e orientação de mercado na condução das políticas públicas federais.

Construção dos cenários

Após a definição das forças motrizes, os grupos elaboraram quatro cenários exploratórios representando combinações distintas dessas duas incertezas. Cada grupo foi convidado a imaginar o futuro do Programa Imóvel da Gente em 2050 e a expressá-lo por meio da criação de uma capa de jornal fictícia, exercício que visou traduzir de maneira criativa os impactos sociais, econômicos e políticos de cada contexto. Essas narrativas sintetizam as percepções coletivas sobre como diferentes arranjos institucionais e modelos de governança podem afetar o destino do patrimônio público e



as políticas habitacionais no Brasil. A seguir, apresenta-se uma breve análise interpretativa dos quatro cenários.

1. Cenário Amarelo – “Diário do Amanhã” (Governo com orientação social e contexto de instabilidade política)

DIÁRIO DO AMANHÃ

TÍTULO DO JORNAL / DATA

MANCHETE
SANCIONADA LEI QUE PRIORIZA IMÓVEIS DA UNIÃO PARA POPULAÇÃO IDOSA

GOVERNO SANCIIONOU HOJE LEI QUE ASSEGURA IMÓVEIS DO UNIÃO PARA POLÍTICAS SOCIAIS E HABITACIONAIS PARA POPULAÇÃO IDOSA EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE.

IMAGEM

EM MEIO A UM CENÁRIO DE INSTABILIDADE ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO,

TEXTOS

Diante da população cada vez mais envelhecida, governo prioriza a criação de leis e medidas emergenciais adaptadas para famílias vulneráveis.

MANCHETE
PREFEITO NÃO COMPARECERÁ A ENTREGA DE CASA DE REPOUSO EM ATO COM PRESIDENTE

IMAGEM

TEXTOS

Em síntese da entrega da casa de repouso atende às demandas dos moradores através da cidade para um conselho público no município.

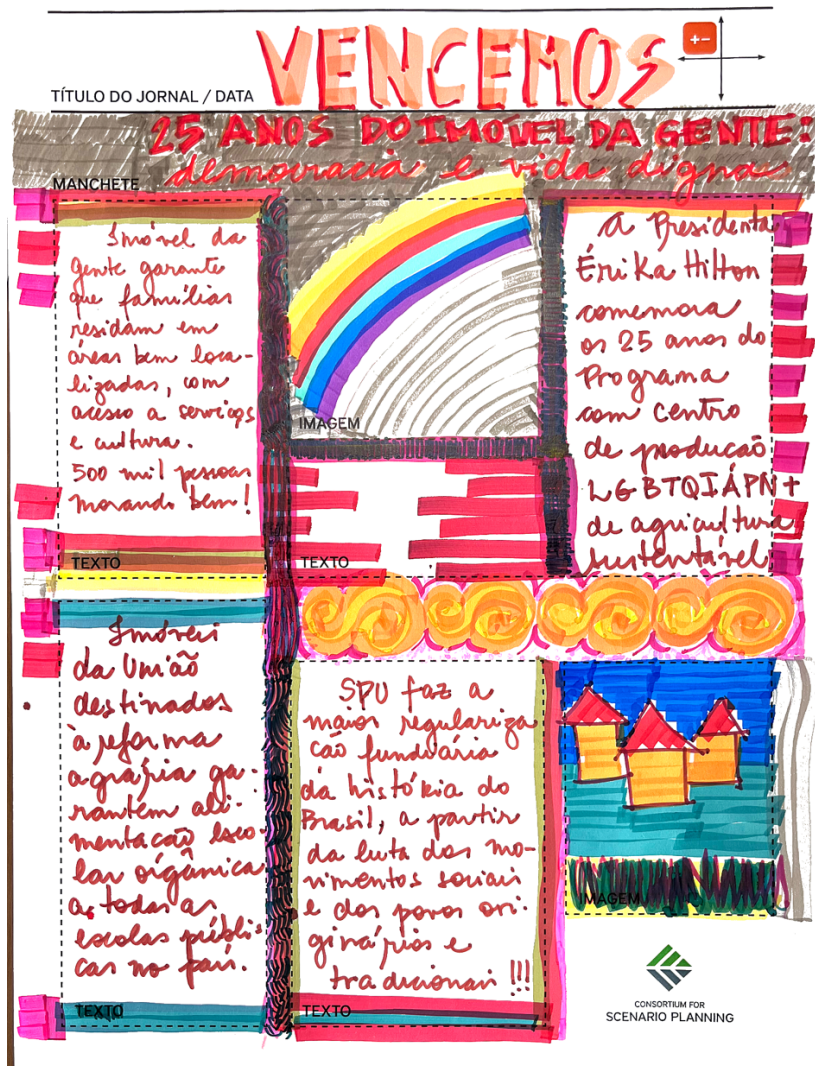
CONSORTIUM FOR SCENARIO PLANNING

A manchete “Sancionada lei que prioriza imóveis da União para população idosa” revela um contexto em que o Estado mantém compromisso social ativo, priorizando o uso dos imóveis públicos para políticas habitacionais e de assistência. Contudo, o texto secundário – que menciona a instabilidade entre Executivo e Legislativo – indica que essa agenda social avança em meio a um ambiente político tenso e fragmentado. O cenário sugere um país socialmente sensível, mas politicamente vulnerável, no qual conquistas legais ocorrem apesar de constantes disputas institucionais. A presença de temas como envelhecimento populacional, consulta pública online e participação social mostra uma sociedade engajada, mas que depende fortemente da continuidade do apoio estatal. Em síntese, o grupo amarelo projeta um futuro de avanços sociais em



contexto de instabilidade, no qual o Programa Imóvel da Gente atua como ferramenta de inclusão e cuidado, mas sob riscos políticos permanentes.

2. Cenário Laranja – “Vencemos: 25 anos do Imóvel da Gente” (Governo com orientação social e com alta estabilidade política)



A capa do jornal “Vencemos”, ambientada em uma celebração dos 25 anos do Programa Imóvel da Gente, representa o cenário mais otimista e transformador entre os quatro. A narrativa projeta um país que consolidou uma democracia inclusiva, com governança participativa e políticas de redistribuição territorial. O destaque para famílias vivendo bem localizadas, produção sustentável, centros LGBTQIA+, agricultura orgânica e regularização fundiária em larga escala evidencia a realização de uma agenda de justiça socioespacial e ambiental. A menção à Presidenta Érika Hilton reforça a ideia de um Estado progressista, diverso e voltado à equidade. Trata-se de um futuro em que a estabilidade institucional e a orientação pública da política estatal permitem ao



programa se consolidar como uma política de Estado, articulando habitação, inclusão e sustentabilidade.

3. Cenário Verde – “Brasil da Gente” (Governo estável e orientado pelo mercado)

++

TÍTULO DO JORNAL / DATA BRASIL DA GENTE

| | | |
|---|---|---|
| <p>MANCHETE</p> <p>IMÓVEIS DA UNIÃO SEM USO FINANCIAM HABITAÇÃO POLÍTICA HABITACIONAL EM SC</p> <p>TEXTOS</p> |  <p>IMAGEM</p> | <p>MANCHETE</p> <p>FUNDO IMÓVEL DA GENTE BATE RECORDE DE REINVESTIMENTO NESSE ADO;</p> <p>TEXTOS</p> |
| <p>NOVAS GERAÇÕES DISCUTEM FUTURO DE BOIPEBA (BA)</p> <p>TEXTOS</p> | <p>MANCHETE</p> <p>Impasse sobre turismo e uso sustentável na ilha atualiza debate sobre áreas públicas. Pressões imobiliária, que persiste há décadas, se renova diante de revisão do plano diretor.</p> <p>TEXTOS</p> |  <p>IMAGEM</p> <p style="text-align: center;">  CONSORTIUM FOR SCENARIO PLANNING </p> |

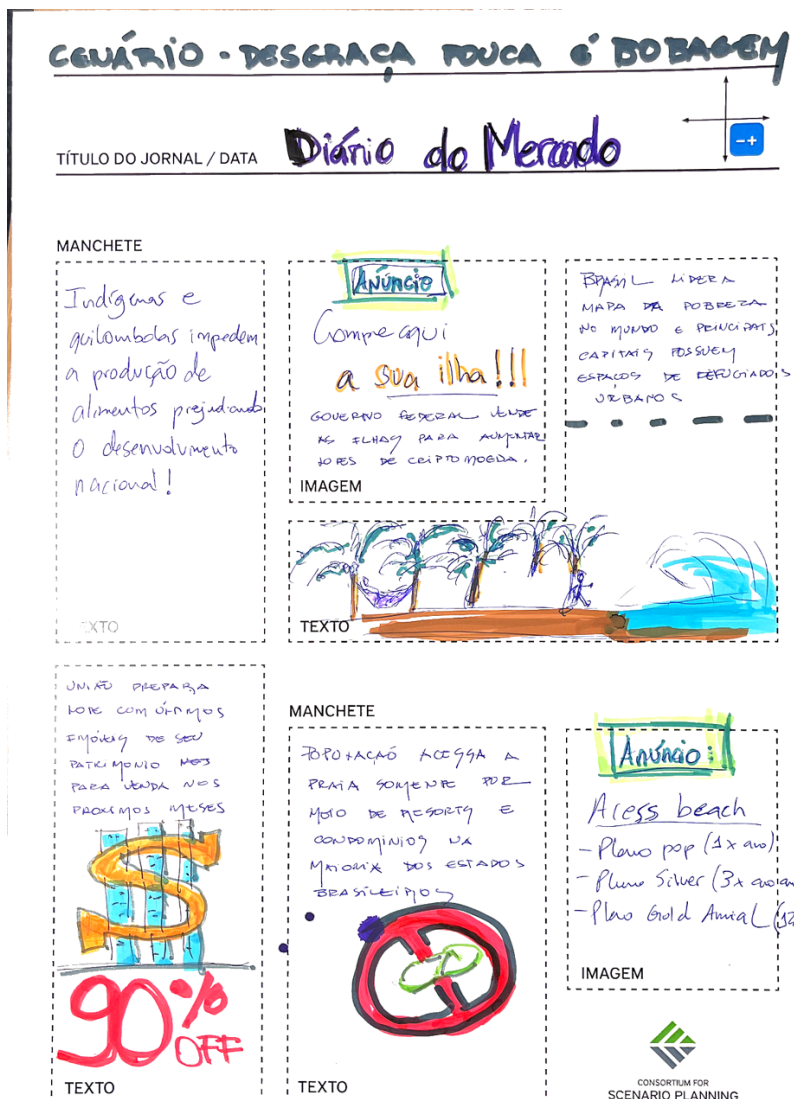
Neste cenário, o Imóvel da Gente é mantido, mas reconfigurado sob uma lógica financeira e de autossustentabilidade. A manchete “Imóveis da União sem uso financiam habitação” e a existência de um “Fundo Imóvel da Gente” com recorde de rendimento revelam um modelo de gestão de ativos públicos baseado em retorno econômico e reinvestimento social. A pauta sobre Boipeba (BA), com tensões entre turismo e preservação, mostra a persistência de conflitos territoriais e de uso do solo, mesmo sob uma governança mais estável. Esse cenário traduz uma visão pragmática e



tecnocrática: o Estado atua como gestor de portfólio, buscando conciliar o uso social dos imóveis com geração de receita e eficiência.

Em síntese, o futuro verde descreve um Brasil financeirizado, mas funcional, em que a estabilidade institucional garante a execução de políticas híbridas – públicas em propósito, mas privadas em mecanismos. O risco, contudo, reside na redução da dimensão redistributiva do programa.

4. Cenário Azul – “Diário do Mercado: Desgraça pouca é bobagem” (Governo orientado pelo mercado e contexto de instabilidade política)



O título do jornal e as manchetes agressivas – como “Governo federal leiloa ilhas para aumentar reservas de criptomoeda” – ilustram o cenário mais distópico produzido pelos grupos. Aqui, o Estado é capturado por lógicas de mercado extremo, em que o patrimônio



público é privatizado e o acesso à terra, à moradia e até ao litoral se converte em mercadoria. A ironia dos anúncios (“Compre sua ilha!”, “Access Beach – plano Gold Annual”) evidencia a mercantilização total dos bens comuns, enquanto a manchete “Indígenas e quilombolas impedem produção de alimentos” denuncia o retrocesso dos direitos sociais e territoriais.

O cenário azul representa um Brasil fragmentado, desigual e excludente, onde a instabilidade política e a financeirização corroem o papel social do Estado. O Imóvel da Gente, nesse contexto, deixa de existir como política pública e torna-se apenas memória de um projeto interrompido pela lógica do lucro.

Síntese dos Cenários

Em conjunto, as quatro capas de jornal revelam como diferentes combinações entre estabilidade política e orientação econômica podem moldar trajetórias contrastantes para o futuro do Programa Imóvel da Gente:

- Do progresso social com fragilidade política (amarelo),
- À utopia democrática e sustentável (laranja),
- Ao equilíbrio pragmático de mercado e estabilidade (verde),
- E, por fim, à distopia neoliberal e instável (azul).

Esses futuros exploratórios demonstram a potência do método XSP em traduzir percepções complexas em narrativas tangíveis, permitindo visualizar os riscos, as oportunidades e as escolhas estratégicas que determinarão o destino do patrimônio público brasileiro nas próximas décadas.

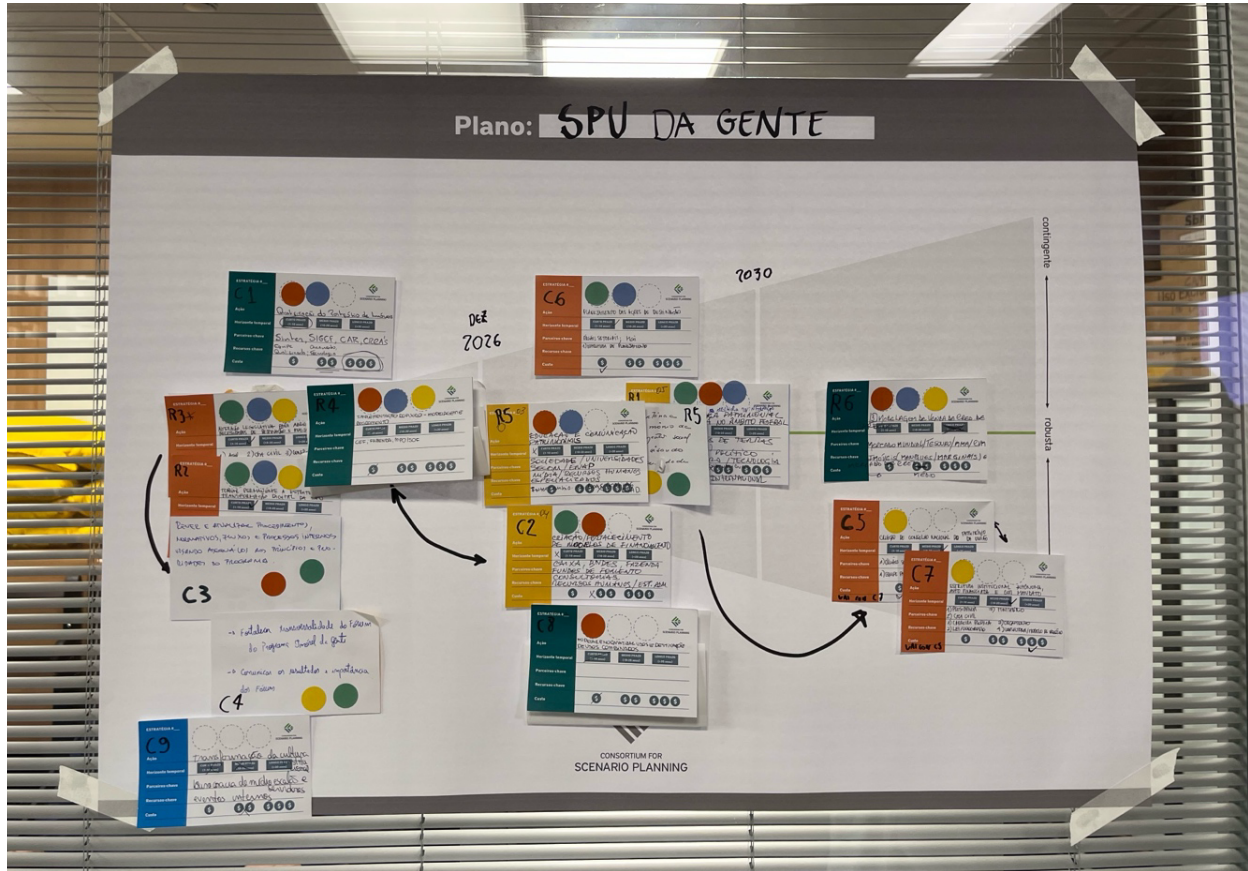
Formulação das estratégias

A partir dos cenários elaborados no workshop, foram identificadas um conjunto de ações estratégicas capazes de fortalecer a política de gestão e destinação do patrimônio da União em diferentes horizontes temporais e arranjos institucionais. Essas ações foram agrupadas conforme sua relevância nos cenários construídos e variam em termos de prioridade, custo, parceiros-chave, recursos necessários e grau de complexidade de implementação.

De modo geral, observou-se que as ações de curto prazo se concentram no aprimoramento da governança patrimonial, na sustentação da transformação digital da SPU, e na adequação normativa para dar respaldo jurídico às novas prioridades do programa. Já as ações contingentes – aquelas cuja implementação depende da evolução de fatores políticos, institucionais ou econômicos – envolvem, sobretudo, o



aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento, a qualificação da base de informações, a ampliação da participação social e a criação de estruturas institucionais mais estáveis e permanentes. A seguir, detalham-se as recomendações identificadas.



Robustas:

[R1] Fortalecimento e melhoria da informação (governança patrimonial no âmbito federal).

- Cenário: amarelo.
- Horizonte temporal: curto prazo.
- Parceiros-chave: gestores de terras (ICMBIO, INCRA, ...), organismos nacionais e internacionais (contempla arranjos institucionais, mecanismos e modelos de gestão articulados/ integrados no âmbito federal).
- Recursos-chave: tecnologia, capital política, estrutura.
- Custo: médio.

[R2] Tornar permanente a estratégia de transformação digital da SPU.



- Cenário: laranja.
- Horizonte temporal: curto prazo.
- Parceiros-chave: SERPRO, DATAPREV, MGI.
- Recursos-chave: Ampliação da equipe, capacidade SERPRO, desenvolvimento capacidades SPU.
- Custo: médio.

[R3] Alteração legislativa para abrigar novas prioridades da destinação e atualizar procedimentos.

- Cenário: laranja.
- Horizonte temporal: curto prazo.
- Parceiros-chave: AGU, Casal Civil, Congresso Nacional.
- Recursos-chave: Tempo e lobby.
- Custo: baixo.

[R3 – similar] Transformar em política de estado (atualizar a lei que regula a gestão do patrimônio da União, incorporando de forma contundente os municípios do programa).

- Cenário: azul.
- Horizonte temporal: curto prazo.
- Parceiros-chave: Casa Civil e congresso.
- Recursos-chave: articulação política.
- Custo: baixo.

[R4] Implementação do “Fundo da Gente” – modelagem e regramento.

- Cenário: verde.
- Horizonte temporal: curto prazo.
- Parceiros-chave: CEF, Fazenda, MPO/ SOF.
- Recursos-chave:
- Custo: baixo.

[R5] Educação e comunicação patrimoniais (defender a importância estratégica do patrimônio da União no desenvolvimento social e urbano do país).

- Cenários: amarelo.
- Horizonte temporal: curto prazo.
- Parceiros-chave: sociedade, universidades, Secom, ENAP.
- Recursos-chave: mídia, recursos humanos especializados, intercâmbio de boas práticas.
- Custo: médio.



[R6] Modelagem de venda de crédito de carbono.

- Cenário: verde.
- Horizonte temporal: longo prazo.
- Parceiros-chave: mercado mundial, tesouro, MMA, CVM.
- Recursos-chave: imóveis (mangues, marginais) e mercado de crédito.
- Custo: médio.

Contingentes (3 cenários):

[C1] Qualificação do Portfólio de Imóveis (investir maciçamente na qualificação das informações cadastrais dos imóveis para permitir a gestão baseada em dados, potencializando a vocação/potencial da carteira).

- Cenários: verde; laranja e azul.
- Horizonte temporal: curto prazo.
- Parceiros-chave: Sinter, SIGEF, CAR, CREAS.
- Recursos-chave: equipe qualificada, orçamento, tecnologia.
- Custo: alto.

[C2] Criação/ fortalecimento de modelos de financiamento (estudar e criar fundos soberanos para mobilizar e destinar recursos e imóveis).

- Cenários: amarelo; verde e laranja.
- Horizonte temporal: curto prazo.
- Parceiros-chave: Caixa, BNDES, Fazenda, Fundos de Fomento.
- Recursos-chave: consultorias, recursos humanos, est. Adm.
- Custo: médio.

[C3] Alinhamento institucional (normas, rever e atualizar procedimentos, normativas, fluxos e processos internos visando adequá-los aos princípios e prioridades do programa).

- Cenários: azul; laranja e verde.
- Horizonte temporal: curto prazo.
- Parceiros-chave:
- Recursos-chave: engajamento da burocracia de médio escalão.
- Custo: baixo.

[C6] Planejamento das ações de destinação.



- Cenários: laranja; verde e azul.
- Horizonte temporal: curto prazo.
- Parceiros-chave: órgãos setoriais, MGI.
- Recursos-chave: estrutura de planejamento.
- Custo: baixo.

[C11] Comunicação social (“ocupar espaços”, defender a importância estratégica do patrimônio da União no desenvolvimento social e urbano do país, usando o engajamento da sociedade civil).

- Cenários: azul; amarelo e verde.
- Horizonte temporal: curto e médio prazo.
- Parceiros-chave: mídias, conselhos, academia, organizações e institutos de pesquisa.
- Recursos-chave: --.
- Custo: médio.

Contingentes (2 cenários):

[C4] Consolidação de mecanismos de participação (fortalecer transversalidade do fórum do Programa Imóvel da Gente, comunicar os resultados e importância dos fóruns).

- Cenários: amarelo; verde.
- Horizonte temporal: curto prazo.
- Parceiros-chave: entes federados, SRI, presidência.
- Recursos-chave: humanos (coordenação).
- Custo: baixo.

[C5] Criação do Conselho Nacional do Patrimônio da União.

- Cenários: laranja; amarelo.
- Horizonte temporal: médio prazo.
- Parceiros-chave: órgãos setoriais, especialistas, sociedade civil.
- Recursos-chave: equipe para gerir o conselho.
- Custo: baixo.

[C7] Estrutura institucional autônoma, autofinanciada e com mandato (autonomia decisória e de gestão; autonomia financeira e administrativa; conselho).

- Cenários: laranja; amarelo.



- Horizonte temporal: médio prazo.
- Parceiros-chave: presidência, Casa Civil, Ministério.
- Recursos-chave: carreira própria, lei/ congresso, orçamento, consultoria/ modelo de negócio.
- Custo: alto.

[C8] Modelar e normatizar usos e destinação mais modernas e flexíveis para o Patrimônio da União (usos combinados).

- Cenários: verde; laranja.
- Horizonte temporal: curto prazo.
- Parceiros-chave:
- Recursos-chave:
- Custo: baixo.

Contingentes (1 cenário):

[C9] Transformação da cultura institucional.

- Cenário: azul.
- Horizonte temporal: curto e médio prazo.
- Parceiros-chave: burocracia de médio escalão e servidores.
- Recursos-chave: eventos internos.
- Custo: médio.

[C10] Fortalecer judicialmente a prioridade social.

- Cenário: amarelo.
- Horizonte temporal: curto prazo.
- Parceiros-chave: políticos-chave, ministros-chave, Casa Civil, MCID.
- Recursos-chave: recursos políticos.
- Custo: médio.

Resultados e Aprendizados

A realização do workshop de Planejamento por Cenários Exploratórios (XSP) para o Programa Imóvel da Gente proporcionou um espaço de reflexão que ultrapassou o exercício metodológico. Mais do que gerar produtos específicos – como cenários, estratégias e planos de ação –, o processo coletivo permitiu construir entendimentos



compartilhados sobre o papel, os desafios e as oportunidades do programa no contexto atual e futuro da gestão pública federal. Os resultados obtidos evidenciam tendências e padrões transversais que ajudam a compreender como diferentes dimensões (institucionais, políticas, financeiras e operacionais) se articulam na definição de uma estratégia geral para o fortalecimento e a sustentabilidade do programa. A seguir, são apresentados alguns desses aprendizados, organizados em torno de três dimensões analíticas principais: horizonte temporal, atores-chave e recursos estratégicos, que juntos delineiam a natureza e a direção das estratégias coletivamente formuladas.

Horizonte temporal

A realização do workshop partiu de uma preocupação central dos participantes: assegurar a sustentabilidade e a continuidade institucional do Programa Imóvel da Gente, especialmente diante da sensibilidade do seu ciclo político e administrativo. Considerando esse contexto, optou-se por associar os horizontes temporais de planejamento aos marcos de mandato governamental, estabelecendo prazos concretos para o desenho das estratégias e permitindo maior clareza quanto à sua viabilidade de implementação.

Nesse enquadramento, observou-se uma concentração significativa de estratégias no curto prazo, refletindo a busca por ação imediata, consolidação de fundamentos institucionais e aproveitamento da janela político-administrativa vigente. Com apenas uma estratégia projetada para o longo prazo (R6) e duas para o médio prazo (C5 e C7), todas as demais recomendações foram classificadas como de curto prazo. Essa distribuição indica uma abordagem fortemente operacional, voltada para a entrega de resultados tangíveis em horizonte reduzido – configurando um “plano de ação acelerado” orientado a: (i) fortalecer a governança patrimonial da União; (ii) consolidar as bases institucionais e normativas do Programa; e (iii) ampliar sua visibilidade e legitimidade pública no curto prazo.

Atores-chave

A análise dos atores-chave evidencia a centralidade do setor público federal na condução das estratégias elaboradas. A Casa Civil foi o ator mais frequentemente mencionado, em virtude de seu papel de coordenação política, articulação interministerial e definição de diretrizes estratégicas. Essa posição de destaque se reflete nas estratégias relacionadas a alterações legislativas, institucionalização do programa como política de Estado, criação de uma estrutura autônoma e autofinanciada, e fortalecimento jurídico da prioridade social do uso de imóveis públicos. Em um segundo nível de recorrência, aparecem o Congresso Nacional, o Ministério da Fazenda e o próprio Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), cuja atuação é



determinante para a viabilização normativa, orçamentária e administrativa das ações propostas.

Além desses, observa-se uma diversidade de atores complementares, refletindo o caráter intersetorial e colaborativo do programa. Essa multiplicidade de instituições reforça a necessidade de uma coordenação interinstitucional robusta como elemento estruturante da estratégia geral. É importante destacar, ainda, que a participação da academia e de organizações da sociedade civil aparece de forma mais pontual, concentrada em iniciativas de formação, comunicação e engajamento social, dimensões com alto potencial de fortalecimento nas próximas etapas do programa.

Recursos-chave

A implementação de estratégias robustas e sustentáveis para o Programa Imóvel da Gente depende fundamentalmente da disponibilidade e da qualidade dos recursos estratégicos. No exercício, esses recursos foram organizados em cinco categorias principais:

- Recursos físicos, que incluem infraestrutura, tecnologia, imóveis, materiais de comunicação e outros ativos operacionais;
- Recursos humanos e capacitação, relacionados ao número e à qualificação técnica das equipes envolvidas;
- Gestão política e parcerias, voltadas à articulação entre órgãos públicos, instâncias decisórias e parceiros institucionais;
- Recursos financeiros, provenientes do orçamento público ou de mecanismos complementares de financiamento;
- Recursos estratégicos, englobando instrumentos de monitoramento, informação e arranjos institucionais de suporte à implementação.

A análise das estratégias evidencia que os recursos humanos, físicos e de gestão política são os elementos mais determinantes para o sucesso do programa. Em especial, destaca-se a necessidade de equipes ampliadas e mais bem capacitadas, capazes de operar um modelo de governança complexo e transversal. Da mesma forma, a presença de recursos físicos específicos – como infraestrutura tecnológica, acesso a imóveis, sistemas de informação e canais de mídia – aparece como requisito recorrente para a execução das ações propostas.

Outro aspecto central é a ênfase em recursos de gestão política e parcerias interinstitucionais, coerente com a importância dos atores-chave previamente identificados (Casa Civil, Congresso Nacional e ministérios). O peso desses recursos



indica que o avanço do programa depende, em larga medida, de coordenação política e institucional eficaz, mais do que de investimentos financeiros diretos. Chama a atenção, portanto, o fato de que o financiamento orçamentário direto não tenha sido apontado como recurso fundamental em grande parte das estratégias. Esse resultado sugere que, para os participantes, a capacidade de articulação, negociação e integração institucional representa o principal ativo para a consolidação e sustentabilidade do Programa Imóvel da Gente.

| | RECURSOS-CHAVE | ESTRATÉGIAS |
|-----------------------------------|--|------------------------|
| RECURSOS FÍSICOS | Tecnologia | R1 / C1 |
| | Imóveis | R6 |
| | Mídia | R5 |
| RECURSOS HUMANOS / CAPACITAÇÃO | Estrutura | R1 / C6 / C2 |
| | Ampliação da equipe / Recursos humanos especializados / Equipe qualificada | R2 / R5 / C1 / C5 / C4 |
| | Desenvolvimento capacidades | R2 |
| | Consultorias | C2 / C7 |
| | Engajamento da burocracia | C3 |
| GESTÃO POLÍTICA / ALIANÇAS | Capital Político | R1 |
| | Aliança SERPRO | R2 |
| | Lobby / Articulação política | R3 |
| | Intercâmbio de boas práticas. | R5 |
| | Lei | C7 |
| | Congresso | C7 |
| RECURSOS FINANCEIROS | Acesso ao mercado de crédito | R6 |
| | Orçamento | C1 / C7 |
| ESTRATÉGIA | Modelo de negócio | C7 |



Custo

A variável custo corresponde a uma estimativa preliminar do investimento necessário para a implementação de cada estratégia identificada no exercício. Embora não represente uma projeção financeira detalhada, essa estimativa permite compreender a viabilidade relativa das ações propostas e sua adequação ao contexto orçamentário e institucional do Programa Imóvel da Gente. A análise das frequências de custo por tipo de estratégia apresentou o seguinte panorama:

| Custo | Frequência ER (Est. Robusta) | Frequência EC (Est. Contingente) | Frequência Total |
|-------|---------------------------------|-------------------------------------|------------------|
| Alto | | 2 | 2 |
| Médio | 4 | 4 | 8 |
| Baixo | 3 | 5 | 8 |

Os resultados indicam que as estratégias mais robustas – aquelas com maior aplicabilidade em múltiplos cenários – concentram-se nas faixas de custo médio e baixo. Essa característica é de grande relevância estratégica, pois reforça a viabilidade de implementação imediata e a coerência com as análises anteriores de atores e recursos-chave. O predomínio de estratégias de baixo e médio custo sugere que a sustentabilidade financeira do programa não depende, neste momento, de novos mecanismos de captação ou alavancagem de recursos, mas sim de eficiência organizacional, coordenação institucional e uso estratégico das capacidades já existentes.

Nesse sentido, a estratégia geral delineada pela oficina configura-se como um plano de impacto rápido, centrado em ações de execução factível e baixo custo relativo, sustentadas por capital humano qualificado e articulação política eficaz. Essa combinação reforça a possibilidade de gerar resultados concretos no curto prazo, ao mesmo tempo em que consolida as bases institucionais para o fortalecimento do Programa Imóvel da Gente em horizontes mais amplos.

Conclusões

A análise integrada das estratégias elaboradas pelos grupos durante o workshop permite identificar padrões de coerência e alinhamento entre horizonte temporal, atores-chave, recursos mobilizados e estimativas de custo. Em primeiro lugar, observa-se que a maior parte das estratégias foi concebida para o curto prazo, refletindo a percepção dos participantes de que os desafios mais urgentes do Programa Imóvel da



Gente demandam ações imediatas e de rápida execução. O curto prazo foi amplamente associado ao ano de 2026, o que confere à estratégia geral resultante o caráter de um “plano de choque” – um conjunto concentrado de iniciativas voltadas a garantir a continuidade, a institucionalização e a visibilidade do programa no ciclo atual de governo.

Em segundo lugar, a multiplicidade e a natureza dos atores-chave envolvidos evidenciam que a implementação das estratégias, especialmente das mais robustas, requer um elevado nível de coordenação interinstitucional e de comunicação política. A predominância de atores do setor público federal – como a Casa Civil, o Congresso Nacional, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e o Ministério da Fazenda – demonstra que o sucesso do programa depende menos de novos recursos financeiros e mais de capacidade de articulação e convergência entre instituições.

A análise cruzada das variáveis reforça essa interpretação: há consistência entre atores, ações e custos, revelando que a estratégia geral delineada é de curto prazo, predominantemente política e institucional, e que o seu custo de implementação é mais político do que econômico. Essa configuração sugere que o avanço do programa está condicionado à construção de consensos, ao engajamento das lideranças institucionais e à priorização do tema na agenda pública.

Por fim, entre as estratégias robustas, emergem dois grandes clusters complementares. O primeiro concentra-se em transformação digital e atualização legal e normativa, buscando modernizar processos e garantir segurança jurídica ao programa. O segundo enfatiza o fortalecimento institucional e da comunicação, voltado à consolidação da estrutura de governança e à ampliação da legitimidade social e política do Programa Imóvel da Gente. Juntos, esses dois eixos configuram um marco estratégico integrado, que combina inovação, governança e articulação política como pilares fundamentais para a consolidação de uma política pública duradoura, transversal e socialmente relevante.

| Código | Estratégia | Cenário | | | | Horizonte temporal | Parceiros-chave | Recursos-chave | Custo |
|--------|---|---------|---|---|---|--------------------|---|--|-------|
| | | | | | | | | | |
| R1 | Fortalecimento e melhoria da informação (governança patrimonial no âmbito federal). | X | X | X | X | curto prazo. | Gestores de terras (ICMBIO, INCRA, ...), organismos nacionais e internacionais (contempla arranjos institucionais, mecanismos e modelos de gestão articulados/ integrados no âmbito federal). | Tecnologia, capital política, estrutura. | XX |
| R2 | Tornar permanente a estratégia de transformação digital da SPU. | X | X | X | X | curto prazo. | SERPRO, DATAPREV, MGI. | Ampliação da equipe, capacidade SERPRO, desenvolvimento o capacidades SPU. | XX |
| R3 | Alteração legislativa para abrigar novas prioridades da destinação e atualizar procedimentos. | X | X | X | X | curto prazo. | AGU, Casa Civil, Congresso Nacional | Tempo e lobby | X |
| R3 | Transformar em política de estado (atualizar a lei que regula a gestão do patrimônio da União, incorporando de forma contundente os municípios do programa). | X | | X | X | curto prazo. | Casa Civil e Congresso Nacional | Articulação política. | X |
| R6 | Modelagem de venda de crédito de carbono. | X | X | X | X | longo prazo. | Mercado mundial, tesouro, MMA, CVM. | Imóveis (mangues, marginais) e mercado de crédito. | XX |
| R4 | Implementação do "Fundo da Gente" – modelagem e regramento. | X | X | X | X | curto prazo. | CEF, Fazenda, MPO/ SOF. | | X |
| R5 | Educação e comunicação patrimoniais. | X | X | X | | curto prazo. | Sociedade, universidades, Secom, ENAP. | Mídia, recursos humanos especializados, intercâmbio de boas práticas. | XX |
| R5 | Defender a importância estratégica do patrimônio da União no desenvolvimento social e urbano do país | X | | X | X | | | | |
| C1 | Qualificação do Portfólio de Imóveis (investir maciçamente na qualificação das informações cadastrais dos imóveis para permitir a gestão baseada em dados, potencializando a vocação/potencial da carteira. | | X | X | X | curto prazo. | Sinter, SIGEF, CAR, CREAS. | Equipe qualificada, orçamento, tecnologia. | XXX |
| C6 | Planejamento das ações de destinação | | X | X | X | curto prazo. | Órgãos setoriais, MGI | Estrutura de Planejamento | X |

| Código | Estratégia | Cenário | | | | Horizonte temporal | Parceiros-chave | Recursos-chave | Custo |
|--------|---|---------|---|---|---|----------------------|---|---|-------|
| | | | | | | | | | |
| C2 | Criação/ fortalecimento de modelos de financiamento (estudar e criar fundos soberanos para mobilizar e destinar recursos e imóveis, nos três níveis de...) | X | X | X | | curto prazo. | Caixa, BNDES, Fazenda, Fundos de Fomento. | Consultorias, recursos humanos, estrutura administrativa | XX |
| C11 | Comunicação social ("ocupar espaços", defender a importância estratégica do patrimônio da União no desenvolvimento social e urbano do país, usando o engajamento da sociedade civil). | X | | X | X | curto e médio prazo. | Mídias, conselhos, academia, organizações e institutos de pesquisa. | | XX |
| C3 | Alinhamento institucional (normas, rever e atualizar procedimentos, normativas, fluxos e processos internos visando adequá-los aos princípios e prioridades do programa). | | X | X | X | curto prazo. | | Engajamento da burocracia de médio escalão | X |
| C7 | Estrutura institucional autônoma, autofinanciada e com mandato (autonomia decisória e de gestão; autonomia financeira e administrativa; conselho). | X | X | | | médio prazo. | Presidência, Casa Civil, Ministério. | Própria, lei/ congresso, orçamento, consultoria/ modelo de negócio. | XXX |
| C5 | Criação do Conselho Nacional do Patrimônio da União. | X | X | | | médio prazo. | Órgãos setoriais, especialistas, sociedade civil. | Equipe para gerir o conselho. | X |
| C4 | Consolidação de mecanismos de participação (fortalecer transversalidade do fórum do Programa Imóvel da Gente, comunicar os resultados e importância dos fóruns). | X | | X | | curto prazo. | Entes federados, SRI, presidência. | Humanos (coordenação). | X |
| C8 | Modelar e normatizar usos e destinação mais modernas e flexíveis para o Patrimônio da União (usos combinados). | | X | | X | curto prazo. | Burocracia de médio escalão e servidores. | | X |
| C9 | Transformação da cultura institucional. | | | X | | curto e médio prazo. | Eventos internos. | | XX |
| C10 | Fortalecer judicialmente a prioridade social. | X | | | | curto prazo. | Políticos-chave, ministros-chave, Casa Civil, MCID. | | XX |