

Guia de Engajamento e Participação Social

Secretaria de Acompanhamento Econômico, Advocacia da Concorrência e
Competitividade

Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade

Ministério da Economia



1ª Edição - 2022



Sumário

1.Introdução.....	4
2. Princípios e Diretrizes	7
2.1 Diretrizes para um programa de participação pública bem-sucedido.....	8
2.2 Participação Social: parte inseparável da Análise de Impacto Regulatório (AIR).....	8
3. Visão Geral do Envolvimento das Partes Interessadas	11
3.1 Por que se engajar com as partes interessadas?	12
3.2 Com quem se engajar?.....	13
3.3 Como se engajar com <i>stakeholders</i> ?	14
3.4 Quando se engajar?	15
4. Passo-a-passo do Processo de Planejamento.....	16
4.1 Organize-se para a participação	17
4.2 Identifique e conheça suas partes interessadas (<i>stakeholders</i>).....	19
4.3 Selecione um nível apropriado de participação pública	22
4.4 Integre a participação social ao processo de decisão	24
4.5 Combine as ferramentas com os objetivos ao longo do processo	25
5. Métodos e Ferramentas	26
5.1 Mecanismos de Participação Social.....	27
5.2 Consulta Pública	28
5.3 Tomada de Subsídios	30
5.4 Audiência Pública	30
5.5 Ferramentas de Participação Social.....	30
5.6 Tecnologia Digital no Fomento da Participação.....	33
Referências	35
Anexo - Boas Práticas para Processos de Tomadas de Decisões	37



Guia de Engajamento e Participação Social

1ª Edição

PAULO ROBERTO NUNES GUEDES

MINISTRO DE ESTADO DA ECONOMIA

DANIELA MARQUES CONSENTINO

SECRETÁRIA ESPECIAL DE PRODUTIVIDADE E COMPETITIVIDADE

GEANLUCA LORENZON

**SECRETÁRIO DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO, ADVOCACIA DA
CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE**

NATASHA MARTINS DO VALLE MIRANDA

SUBSECRETARIA DE REGULAÇÃO

VITOR PAULO VILLARINO PINTO

COORDENADOR-GERAL DE MELHORIAS REGULATÓRIAS

MARNE SANTOS DE MELO

CHEFE DE DIVISÃO DE MELHORIAS REGULATÓRIAS

WILLIAN MARCHESI

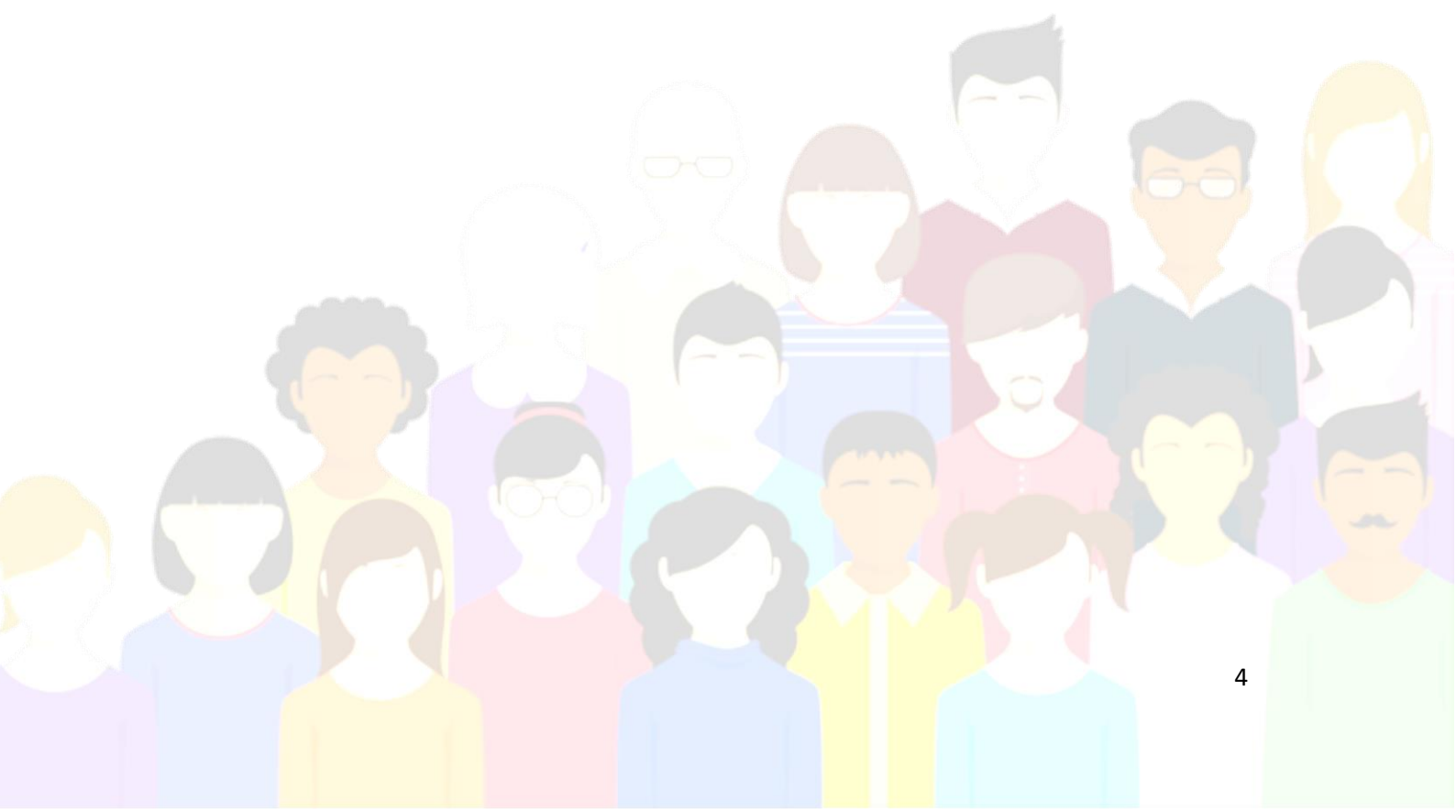
ASSESSOR-CHEFE DE AMBIENTE DE NEGÓCIOS

ANDRÉ ANDRADE LONGARAY

ANTÔNIO ELIAS SILVA

EQUIPE TÉCNICA

1. Introdução



Este Guia de Engajamento e Participação Social possui como objetivo prover diretrizes aos órgãos reguladores e à administração pública em geral quanto à participação social no âmbito de seus processos regulatórios e na elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR).

Ao prover uma visão geral clara das considerações importantes na concepção e implementação de um programa significativo de participação pública, incorporando orientações para o tratamento justo e envolvimento significativo de todas as partes interessadas (*stakeholders*), este Guia busca ajudar aqueles que devem gerenciar processos em que a contribuição do público é importante para a tomada de decisões.

Cabe notar que o tema tem recebido atenção especial por parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em função de ser considerado cada vez mais estratégico para a melhoria da qualidade regulatória (OCDE, 2020). Entre os fatores que contribuem para a ênfase em participação social, destaca-se a necessidade de soluções inovadoras com vistas a encontrar respostas a desafios cada vez mais complexos de nossa sociedade. Nesse sentido, formuladores de políticas públicas passaram a dar atenção especial a sistemas transformadores, colocando resultados individuais e sociais no centro das atenções (OCDE, 2017).

No Brasil, a obrigatoriedade de consulta pública se dá apenas para as Agências Reguladoras, para as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados (Art. 9º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, a Lei das

Agências Reguladoras¹).

A legislação brasileira ainda concede liberdade aos órgãos reguladores para decidirem que público envolver na participação social e sobre o método de participação, que pode ou não contemplar processos deliberativos. Ademais, os resultados da participação social não vinculam as ações da administração, tendo os agentes públicos liberdade na tomada de decisão. Contudo, à medida que o país amplie seu grau de maturidade no tema, a tendência será de uma gradativa vinculação dos resultados dos processos participativos com a tomada de decisão da administração.

Contudo, com o intuito de nos alinharmos às diretrizes da OCDE (2020) e de nos aproximarmos das boas práticas mundiais, a recomendação deste Guia avança no sentido de incentivar maior aproximação e maior atendimento às demandas (ou “dores”) dos *stakeholders*, especialmente os afetados, desde o início do processo regulatório e, sempre que possível, por meio de processos deliberativos.

Conforme as recomendações da OCDE, processos de participação social para o levantamento de informações e para o recebimento de contribuições podem ocorrer ao longo de todo o processo regulatório. Como regra geral, recomenda-se a utilização de métodos que envolvam o engajamento dos *stakeholders* (OCDE, 2020), porém, mesmo quando se considera a utilização de abordagens com o intuito apenas de informar, deve-se ter em mente que as abordagens devem ser desenvolvidas ou escolhidas com o intuito de atender às necessidades das partes interessadas, o que geralmente significa que elas seriam mais úteis se codefinidas e

¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm

possivelmente projetadas em conjunto com as essas partes.

Apesar dessa recomendação, de forma similar ao que acontece em outros países, não há compromisso por parte do Governo Federal do Brasil com a ampla participação social em todo e qualquer processo regulatório. É fato que se faz necessário, antes da decisão de se realizar participação social, a confirmação – ou pelo menos forte expectativa – de que tal participação, por meio de engajamento ou não, irá contribuir para o processo de desenvolvimento de regulações e políticas públicas. Ademais, há necessidade de se verificar o escopo da política e os prazos e custos envolvidos.

Em suma, é esperado que os órgãos reguladores, além de atenderem à legislação vigente, ampliem paulatinamente a participação social em seus processos regulatórios, se possível por meio de processos deliberativos, ou seja, de engajamento. E, ainda, quando houver decisão favorável por parte da alta gestão à participação pública, que o órgão utilize critérios científicos e preestabelecidos para sua realização.

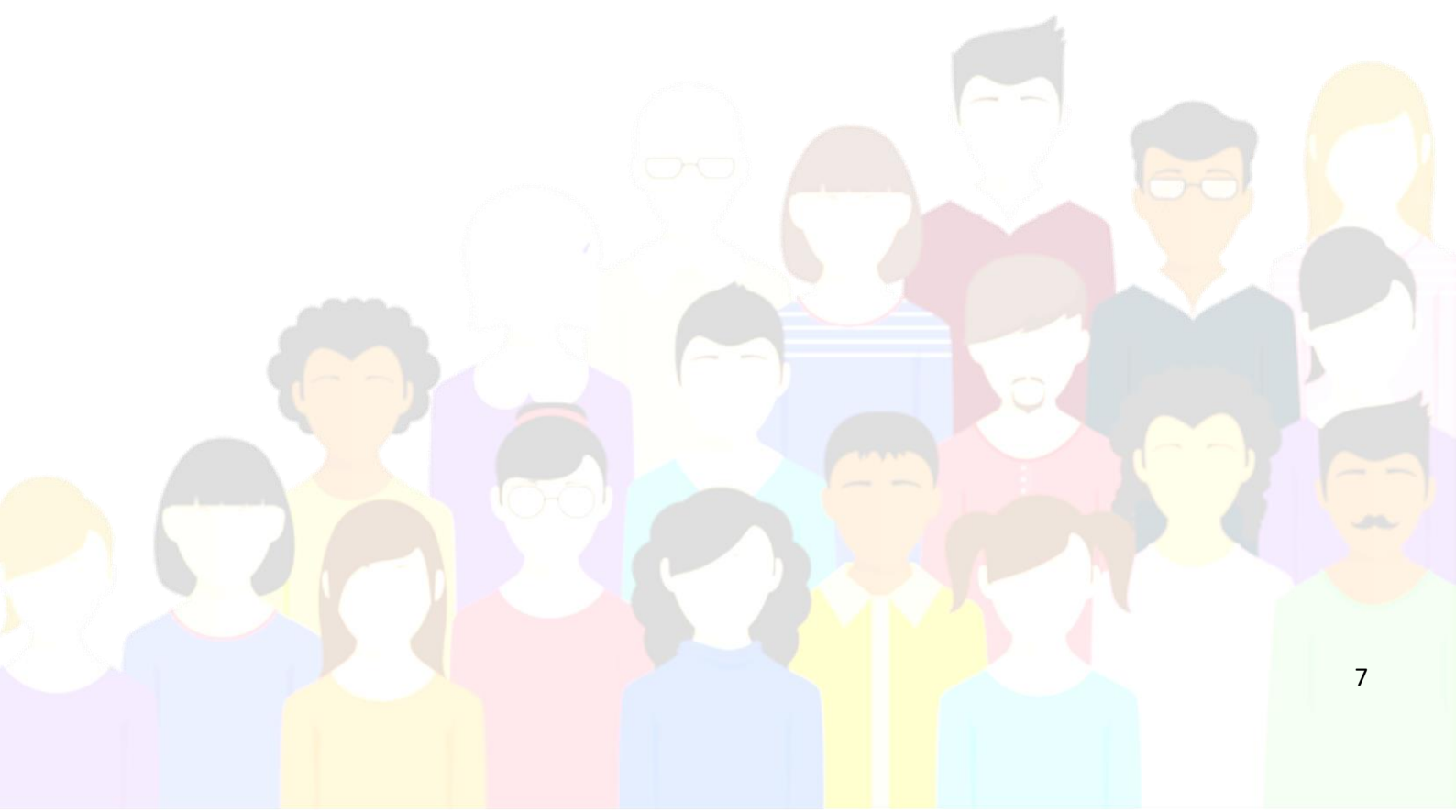
Outro ponto que merece atenção é a necessidade de prestação de informações acerca dos resultados do processo participativo. No que concerne à abordagem a ser utilizada, ela dependerá do tema abordado e das necessidades do órgão regulador e do público: cidadãos, outras partes interessadas e grupos de interesse. Deve ser, portanto, flexível, tendo em vista que tais necessidades são distintas e se alteram ao longo do tempo. *“É fundamental, portanto, reconhecer que cada processo de participação pública requer uma abordagem flexível e adequada a essas necessidades. Um tamanho não serve para todos”* (CANADA, 2000).

Embora este Guia esteja principalmente preocupado com as práticas dos órgãos

reguladores relativas ao envolvimento dos cidadãos brasileiros nos processos regulatórios, ele também reconhece que órgãos institucionais e profissionais – em especiais o Congresso Nacional, associações de negócios e industriais e o terceiro setor – possuem papéis a desempenhar.

O Guia está distribuído em cinco capítulos e um anexo, sendo o Capítulo I esta Introdução. O Capítulo II discorre sobre princípios e diretrizes de processos de participação pública; o Capítulo III apresenta uma visão geral do envolvimento das partes interessadas; o Capítulo IV apresenta o passo-a-passo do processo de planejamento de participação pública; o Capítulo V discorre sobre métodos e ferramentas, incluindo um breve relato do uso de tecnologia digital para fomentar a participação social na edição de regulamentações. Por fim, o Anexo apresenta as boas práticas para processos deliberativos de tomadas de decisões públicas.

2. Princípios e Diretrizes



2.1 Diretrizes para um programa de participação pública bem-sucedido

Países desenvolvidos têm investido em iniciativas transformadoras com participação social e engajamento deliberativo desde o início dos anos 2000, pelo menos. De fato, há atualmente uma grande participação pública sendo implementada em todo o mundo. Muitos países, por meio de leis e regulamentos, têm exigido regularmente reuniões públicas e comentários sobre as ações do governo. Alguns exigem formas ainda mais abrangentes de participação e envolvimento público (EPA, 2021).

Como exemplo, mencionamos o que afirma o Governo do Canadá no documento *Policy Statement and Guidelines for Public Participation* (CANADA, 2000):

*“O Governo do Canadá reconhece que a legitimidade das instituições públicas, a qualidade das políticas públicas e a capacidade de resposta dos serviços públicos exigirão novos e melhores mecanismos para **envolver os cidadãos e a sociedade civil na governança.**”*

E complementa:

*“Um desafio de todos os governos é encontrar um caminho para descobrir maneiras inovadoras de **colocar os cidadãos no centro do processo de governo, de envolver os jovens na empresa pública e de dar voz àqueles que se encontram à margem.**”*

O sucesso de um programa de participação pública é amplamente determinado pelo quão cuidadoso e

meticulosamente ele é planejado. Reuniões e eventos bem-sucedidos são determinados pelo grau em que uma agência efetivamente se compromete e se prepara para todo o processo, especialmente criando e fornecendo as informações necessárias para as partes interessadas e construindo relacionamentos eficazes com as principais partes interessadas (EPA, 2021).

O Brasil, portanto, tem um longo caminho a trilhar, devendo buscar avançar rapidamente, mas com o rigor necessário, a fim de se aproximar das boas práticas e, assim, obter seus benefícios. Conforme explicado pela *United States Environmental Protection Agency – EPA*, **“a participação pública significativa requer muito mais do que simplesmente realizar reuniões ou audiências públicas ou coletar comentários públicos. Na verdade, conduzir tais eventos sem uma base sólida nos elementos da participação pública significativa pode muitas vezes ter um efeito negativo, resultando na diminuição da confiança do público e na erosão das relações entre as partes interessadas”** (EPA, 2021).

2.2 Participação Social: parte inseparável da Análise de Impacto Regulatório (AIR)

Em primeiro lugar, é importante ficar claro que a participação pública é um processo, não um evento único. Além disso, cada participação social é diferente das demais, uma vez que está diretamente relacionada ao problema identificado no processo de AIR, à etapa do processo, ao objetivo da participação social, ao perfil do público consultado, entre outros. Em alguns casos, a participação pode ocorrer já no início do processo, na fase de identificação do problema.

No Brasil, a obrigatoriedade de consulta pública é encontrada apenas no art. 9º da Lei nº

13.848, de 25 de junho de 2019, a Lei das Agências Reguladoras², o qual atribui às agências que seja objeto de consulta pública as minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. Além disso, a Lei também determina que a agência reguladora estabeleça, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nos processos participativos.

Entretanto, em linha com as recomendações da OCDE, o do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 (BRASIL, 2020), que regulamenta a Análise de Impacto Regulatório no país, estabelece que a possibilidade da participação social tanto para o relatório de AIR (Art 8º), no qual ainda não houve a decisão sobre a melhor alternativa para o problema regulatório identificado, quanto para o ato normativo a ser editado pelo órgão (Art. 9º)

Processos de participação social são uma parte inseparável da AIR:

*“A cooperação com o público na fase inicial de elaboração de regulamentos pode **evitar possíveis conflitos em uma fase posterior**. Além disso, o envolvimento precoce com as partes interessadas relevantes **fornece às autoridades e legisladores argumentação, pontos de vista, opiniões, conhecimento e informações de base adicionais, bem como reflexão crítica** - tudo o que sem dúvida contribui para decisões e leis mais bem informadas”. Pelas razões acima, o **engajamento do público**³ **não deve ser realizado como um processo paralelo**, independente de outras etapas que são necessárias durante a elaboração dos regulamentos. Ao contrário, a consulta pública deve estar entrelaçada com a análise do*

contexto no campo regulatório correspondente, com a formulação dos motivos da adoção do regulamento, com o estabelecimento de metas e busca de soluções, e com a consideração de alternativas e cenários com base no julgamento aprofundado de suas consequências ambientais, econômicas e sociais” (FORBICI e LOVITT, 2018, p. 4).

Alguns sugerem que a participação pública ocorra, inclusive, nas fases de monitoramento e avaliação da implementação de políticas públicas.

*“A inclusão do público em **todos os estágios de elaboração e implementação de políticas fundamenta o princípio da participação**. As percepções e perspectivas fornecidas por comunidades de especialistas, sociedade civil e associações empresariais **podem fortalecer o processo de formulação de políticas** nas fases de concepção, elaboração, avaliação de impacto, tomada de decisão e também nas fases de monitoramento e avaliação da implementação de políticas. **A consideração de opiniões de um amplo segmento da sociedade conduz a criação de políticas inclusivas, o que facilita a formulação de políticas e regulamentações mais eficazes e fortalece a legitimidade da tomada de decisões como um todo.** (FORBICI e LOVITT, 2018, p. 4)*

Assim, sugere-se que AIR, combinada com participação pública em todas as fases do processo regulatório, seja o padrão quando da elaboração de regulações. A exceção deve ocorrer apenas quando não houver tempo para consultas, quando o custo for muito elevado (relação custo-benefício desfavorável) ou em casos excepcionais previamente informados.

² Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as

propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

Ao incorporar informações sobre consulta pública à AIR, é indispensável (AUSTRALIA, 2020):

- 1) explicar o **propósito** e os objetivos da consulta;
- 2) descrever o **plano de realização** da consulta;
- 3) descrever as **principais visões** das partes interessadas;
- 4) resumir as **áreas de concordância**, bem como as **áreas de diferença**; e
- 5) descrever **como a proposta foi modificada para levar em consideração opiniões das partes interessadas**, ou por que opiniões divergentes não foram adotadas.

Quadro 1 – Pontos Indispensáveis para a Consulta Pública

Durante a fase de identificação do problema, quando se realiza uma análise de contexto, identificando desafios e necessidades, a participação dos *stakeholders* (partes interessadas, em especial os afetados) pode fornecer informações em primeira mão para a identificação de problemas específicos e, até mesmo, para antecipação de sugestões de formulação de diferentes soluções para os desafios identificados.

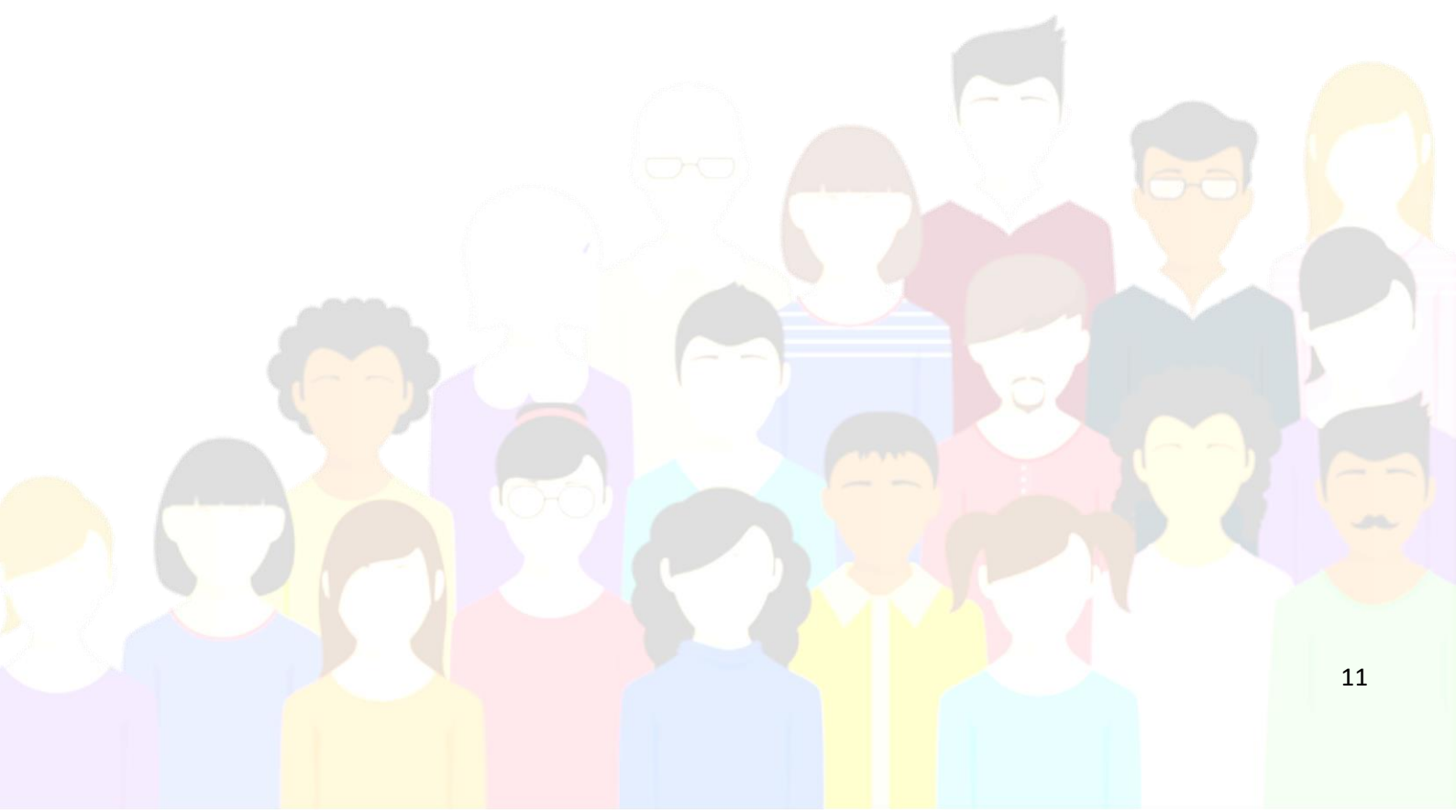
Na fase de elaboração de documentos – materiais de apoio especializados: análise da situação, justificativa para um novo regulamento e análise de soluções alternativas – as principais partes interessadas podem contribuir por meio de *feedback* inicial sobre soluções alternativas, assim como avaliando a qualidade e abrangência dos resultados e impacto esperados.

Já na fase de elaboração do regulamento prévio, sugere-se que, com base nas soluções identificadas como ótimas, o projeto de regulamento seja publicado, juntamente com todos os materiais de base (análise, relatório de AIR, pesquisas, justificativa) no site do ministério apropriado ou plataforma online central. Nesta fase, amplas **consultas públicas e de divulgação devem ser organizadas**.

Após análise dos comentários e *feedback* do público e das partes interessadas, com a proposta final do regulamento elaborada, também é recomendado que novas consultas sejam realizadas. Por exemplo, no processo legislativo, a fase de comissão parlamentar poderia realizar audiências com as principais partes interessadas. Uma ampla consulta com antecedência garantiria um apoio mais amplo à proposta, uma revisão parlamentar mais informada e uma implementação mais fácil.

Outra recomendação é a inclusão dos principais interessados na implementação do regulamento, dependendo de suas relações com a área de política, uma vez que se acredita que eles podem fornecer informações valiosas sobre como a implementação está afetando diferentes grupos socioeconômicos ou o meio ambiente. Ainda sugere terceirizar algumas das tarefas de monitoramento e avaliação para partes interessadas especializadas (FORBICI e LOVITT, 2018).

3. Visão Geral do Envolvimento das Partes Interessadas



Em linhas gerais, para se ter uma visão geral do processo de engajamento dos *stakeholders* (partes interessadas), há que se considerar algumas questões a serem respondidas (OCDE, 2017):

1. Por que se engajar?
2. Com quem se engajar?
3. Como se engajar?
4. Quando se engajar?

3.1 Por que se engajar com as partes interessadas?

Há de se analisar qual a forma de participação social mais adequada. Uma forma a ser fortemente considerada é a participação social que envolva representatividade e deliberação.

Em linhas gerais, pode-se dizer que, ao engajar as partes interessadas no processo

regulatório, o órgão amplia a possibilidade de (OCDE, 2017):

1) Coletar melhores evidências:

Obter contribuições mais diversificadas e precisas para atender melhor às reais necessidades dos cidadãos. Tornar-se mais bem informado.

2) Melhorar a conformidade:

Aumentar o senso de propriedade entre as partes interessadas - aumenta a conformidade e reduz os custos de fiscalização.

3) Fortalecer a legitimidade:

Garantir a responsabilização do governo e dos funcionários públicos e reconquistar a confiança nas políticas públicas.



Nesse sentido, são inúmeros os benefícios obtidos por meio da representatividade e deliberação (OCDE, 2020, p. 5 e KNOBLOCH et al., 2019):

- Governança mais inclusiva, ao abrir a porta para um grupo muito mais diversificado de pessoas;
- Aumento da confiança do público no governo e nas instituições democráticas, dando aos cidadãos um papel efetivo na tomada de decisões públicas;
- Sinalização de respeito cívico ao empoderar os cidadãos;
- Ampliação da aprendizagem entre os participantes, promoção de confiança entre os *stakeholders* e possibilidade de mediação de conflitos;
- Possibilidade de antecipação de potenciais resultados negativos;
- Melhores políticas;

De forma similar à OCDE, o Guia de AIR do Governo Australiano (AUSTRALIA, 2020, p. 42) argumenta que são inúmeros os motivos por que você deve consultar antes de uma decisão política. Aqui encontram-se alguns deles:

- Estar confiante de que não perdeu algo importante em sua análise;
- Compreender as atitudes e reações prováveis das pessoas afetadas;
- Certificar-se de que todas as alternativas práticas e viáveis foram consideradas;
- Maior confiança na escolha das opções por parte dos tomadores de decisão;

- Confirmar a precisão dos dados nos quais sua análise foi baseada;
- Examinar custos e benefícios reais das propostas de políticas para testar a precisão de suas próprias estimativas;
- Compreender como um mercado ou setor comunitário realmente funciona, a fim de garantir que não haja barreiras de implementação ou consequências indesejadas;

Em suma, a utilização de um mecanismo de participação social adequado gera os melhores resultados.

3.2 Com quem se engajar?

Com os interessados e afetados pela regulamentação: *stakeholders* (ou partes interessadas), podendo incluir cidadãos, empresas, sindicatos, organizações da sociedade civil, organizações do setor público etc.

Como afirmado pela Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos - EPA, “Às vezes, a oportunidade de influência é muito pequena, enquanto outras vezes o público pode ter uma grande influência. **A quantidade dessa influência potencial é a principal consideração na concepção de um programa de participação pública de sucesso**” (EPA, 2021).

Nesse sentido, a OCDE (2017) recomenda que seja dada atenção especial a:

- ✓ **Partes interessadas geralmente menos representadas** (por exemplo, novos participantes, pequenas e médias empresas - PMEs)
- ✓ **Partes interessadas estrangeiras potencialmente afetadas**

Também merecem atenção especial grupos específicos, como idosos, jovens ou portadores de deficiência. Ao se definir as ferramentas a serem utilizadas (ver Capítulo V), é de suma importância que se leve em consideração os perfis desses públicos.

A adequada definição do público-alvo é de suma importância, tendo em vista que resultará em uma ampla gama de pontos de vista advindos de diferentes subgrupos dos *stakeholders*, o que resulta em decisões mais justas.

1. Uma política transversal clara sobre o envolvimento das partes interessadas;
2. Mecanismos e instituições para fornecer supervisão das atividades de engajamento;
3. Planejamento de ações de engajamento dos *stakeholders* realizado de forma antecipada e estratégica, ajudando a identificar quando as partes interessadas serão engajadas e a selecionar as ferramentas certas para conduzir o engajamento.

De forma geral, a escolha de modelos deliberativos até agora tem dependido da familiaridade com o modelo e da experiência de usá-lo, levando a preferências em diferentes países por modelos específicos. No entanto, seu uso difundido sinaliza sua universalidade e aplicabilidade potencial em diferentes contextos nacionais e locais (OCDE, 2020).

3.3 Como se engajar com *stakeholders*?

Construindo uma estrutura (*framework*) para o engajamento dos *stakeholders*. A OCDE afirma que tal estrutura deve ter (OCDE, 2017, p. 11):

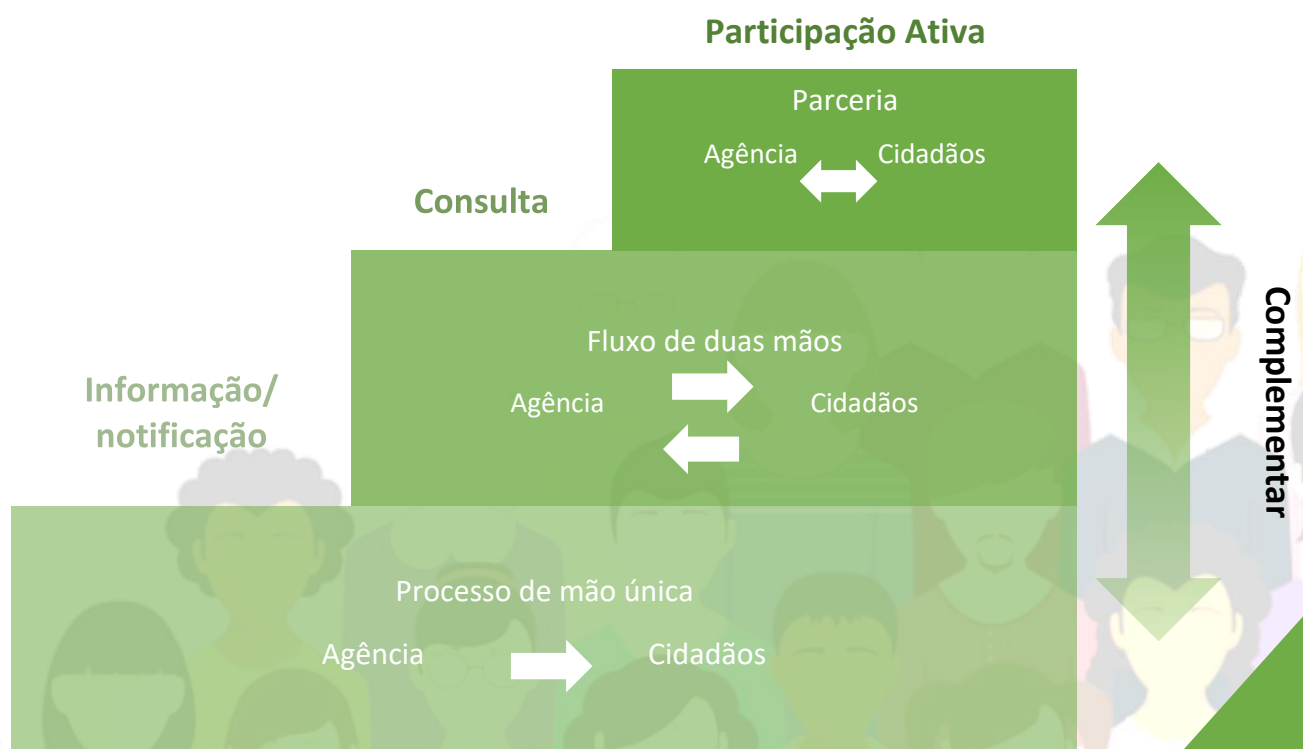


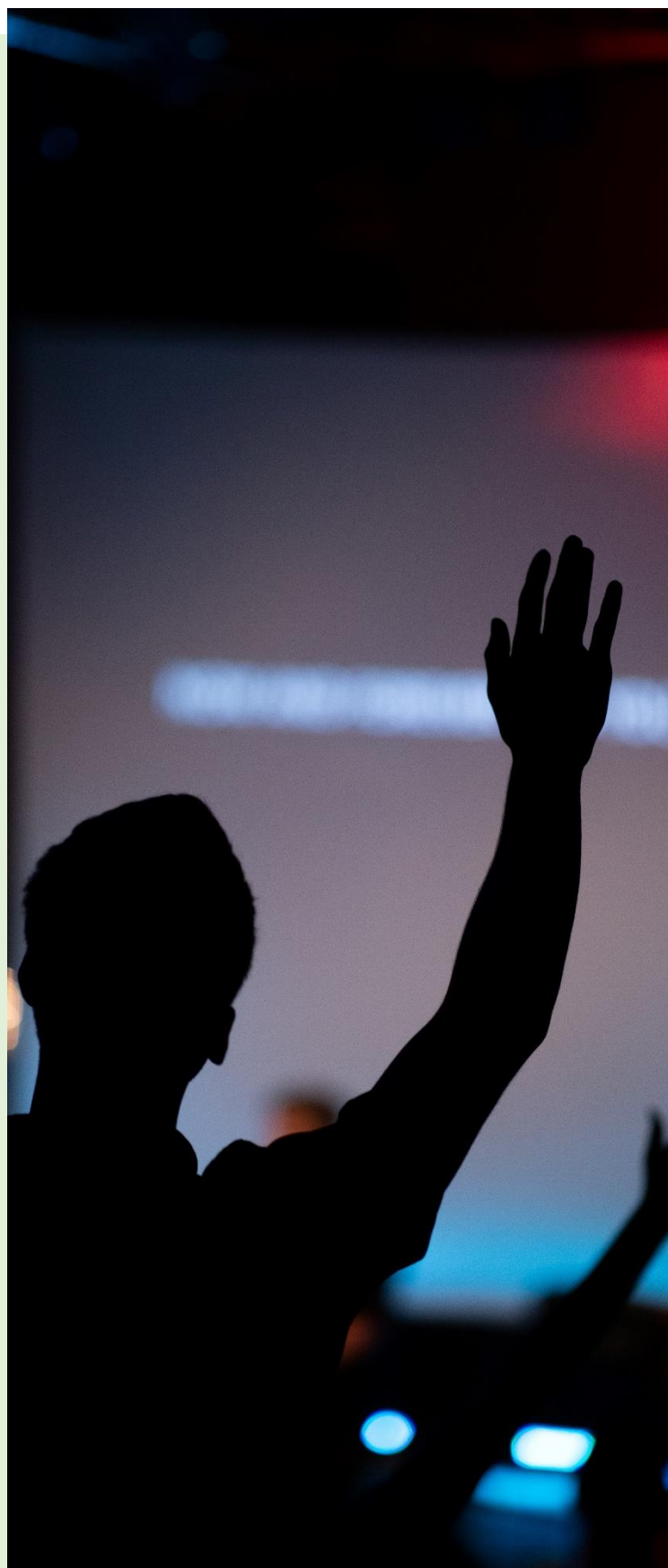
Figura 1 - Como promover o engajamento com os *stakeholders* – Fonte: OCDE, 2017

A OCDE recomenda o seguinte escopo e forma de participação, que contempla três níveis de engajamento – processo unilateral, fluxo bidirecional ou parceria. A escolha dependerá do objetivo da participação, no caso, se informar/comunicar, consultar e/ou buscar participação ativa dos *stakeholders*. Afirmação semelhante é realizada pela Mercatus Center (2020), na qual são sugeridos três distintos propósitos para uma plataforma online de engajamento, cada um deles requerendo abordagem distinta e levando a diferentes resultados.

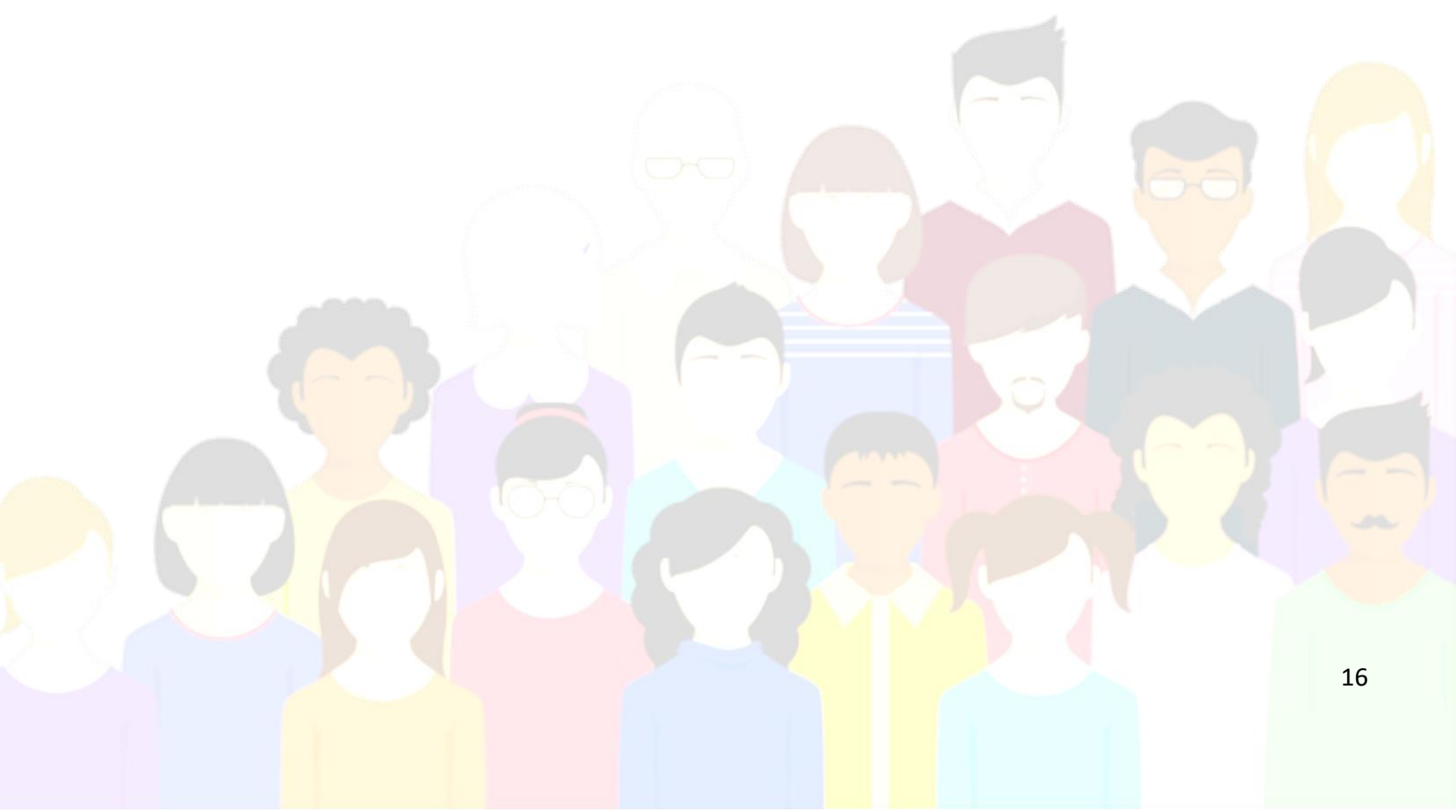
Como pode ser depreendido a partir da [Figura 1](#), outro importante aspecto a ser considerado refere-se às possibilidades de participação social, assim como diferentes níveis de envolvimento dos cidadãos e da sociedade civil. São inúmeras as possibilidades de participação social e faz-se necessária a escolha do nível certo de engajamento e envolvimento nas decisões, se for o caso. O detalhamento das diferentes possibilidades de objetivo da participação social e os consequentes níveis de participação social e engajamento deliberativo encontram-se apresentados no Capítulo IV.

3.4 Quando se engajar?

Ao longo do ciclo de política regulatória. Essa é a recomendação. Entretanto, a OCDE afirma, com base em pesquisa sobre tendências nas economias da OCDE, que a consulta tende a acontecer em um estágio final no processo de elaboração de regras (OCDE, 2017).



4. Passo-a-passo do Processo de Planejamento



Segundo o Guia de Participação Pública da *United States Environmental Protection Agency* - EPA (2021), são cinco as principais etapas no processo de planejamento da participação social:

- 1) **Organize-se para a participação;**
- 2) **Identifique e conheça suas partes interessadas (stakeholders);**
- 3) **Escolha um nível adequado de participação social;**
- 4) **Integre a participação social no processo de decisão; e**
- 5) **Combine as ferramentas de participação social com os objetivos ao longo do processo.**

4.1 Organize-se para a participação

a) **Certifique-se de que a contribuição pública é possível**

A primeira etapa do planejamento da participação pública possui o objetivo de garantir que você esteja buscando obter e usar a opinião pública, e não apenas buscando a adesão do público a um resultado já determinado.

Uma vez determinado que a real participação social é sua intenção, é importante envolver todos os níveis da organização patrocinadora, especialmente os tomadores de decisão, para entender sua disposição de envolver o público na decisão ou ação, e o que a organização está buscando ganhar com a participação do público. Fatores a serem considerados incluem (EPA, 2021):

- 1) Os tomadores de decisão estão abertos e comprometidos em considerar a contribuição do público no processo de decisão?
- 2) Existem restrições em torno da decisão que limitam a capacidade de envolver o público?
- 3) Qual será a aparência de uma decisão “bem-sucedida”?
- 4) Existem prioridades ou objetivos conflitantes ou concorrentes dentro da organização patrocinadora?
- 5) Existem interesses não expressos ou agendas ocultas?
- 6) A agência patrocinadora comprometerá os recursos necessários? A equipe necessária pode comprometer o tempo necessário?
- 7) Existe capacidade de participação pública interna?
- 8) Se não, pode ser desenvolvido com treinamento adicional?
- 9) O patrocinador está disposto a contratar os conhecimentos necessários?
- 10) Até que ponto o tomador de decisão e o pessoal-chave do projeto comprometer-se-ão com a participação pública?
- 11) O que precisa ser feito para afirmar e fortalecer esse compromisso?

b) Identifique onde a opinião pública é desejada e possível

Como já sugerido, nem sempre é possível que o público esteja envolvido em todas as decisões importantes ou em todos os aspectos de uma dada decisão ou ação. Por este motivo, é essencial que fiquem claros os aspectos e questões específicas onde a opinião pública é desejada e onde o público pode ter influência. Quaisquer restrições à entrada do público precisam ser identificadas.

c) Avalie e reúna as habilidades necessárias

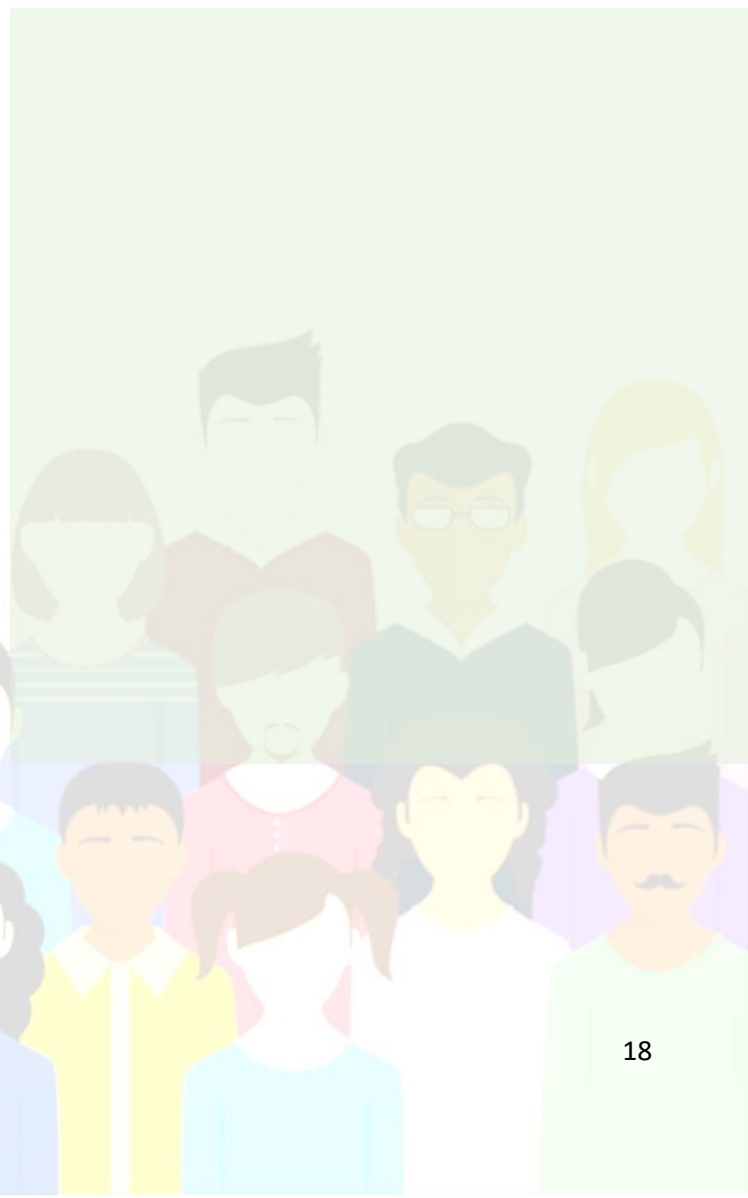
É necessária uma ampla variedade de habilidades e experiência para planejar e implementar uma participação social significativa. Portanto, é importante que seja verificado se a equipe responsável pela participação social possui as seguintes habilidades e/ou experiência:

- Comunicação;
- A capacidade de identificar e retratar as informações de que o público necessita para participar de forma significativa;
- Capacidade de ouvir e compreender os interesses e preocupações do público;
- A capacidade de reconhecer a importância, o papel e o uso apropriado de uma presença facilitadora e aplicá-la efetivamente na facilitação do processo geral e de eventos específicos;
- Habilidade para gestão de conflitos; e
- A capacidade de reconhecer o papel do conflito para chegar a uma solução final e de trabalhar e gerenciar situações de conflito.

d) Identifique e comprometa os recursos necessários

A fim de cumprir sua promessa ao público, identifique os indivíduos, recursos, organizações (se for o caso) e contratados que você precisará para conduzir as diferentes etapas da participação social.

Identifique também qualquer treinamento e desenvolvimento necessários para o sucesso das atividades. Faça isso com antecedência para que todos os membros da equipe possam planejar juntos e começar a desenvolver os relacionamentos necessários com as partes interessadas.



4.2 Identifique e conheça suas partes interessadas (*stakeholders*)

a) Identifique a gama de perspectivas das partes interessadas que devem estar envolvidas em seu projeto

Como afirmado pela *United States Environmental Protection Agency - EPA*, em seu Guia de Participação Pública (2021):

*Não há um único público. Em vez disso, o público consiste em uma variedade de partes interessadas que mantêm uma série de pontos de vista e preocupações sobre uma questão. Ao realizar uma participação social significativa, uma agência irá reunir informações de um amplo espectro de interesses das partes interessadas, resultando em uma **ampla gama de pontos de vista e preocupações, ao mesmo tempo em que fornece tratamento justo, envolvimento significativo e inclusão social para todas as pessoas, no que diz respeito ao desenvolvimento, implementação e decisões tomadas por meio do processo de participação pública (EPA, 2021).***

São 4 os tipos de *stakeholders*: comentadores sofisticados (pessoas que costumam enviar comentários qualificados); partes interessadas ausentes; especialistas não afiliados; público em geral (FARINA et al, 2013).

Portanto, é importante conduzir uma avaliação da situação para entender quem pode ser afetado, quem deve estar envolvido e quais são as preocupações que eles trazem para o processo. O processo deve ser totalmente participativo, a fim de que não somente todos os pontos de vista sejam considerados, mas também a ampla variedade de interesses dos diferentes atores seja identificada.

b) Identifique as partes interessadas específicas

Após identificados os diferentes grupos de *stakeholders*, os diferentes pontos de vista, perspectivas e preocupações, é necessário detalhar cada um deles, tomando o cuidado para serem levadas em conta todas as perspectivas necessárias para conduzir uma participação pública significativa.

Deve-se tomar cuidado adicional com *stakeholders* que possam ter ônus regulatório desproporcional caso o normativo seja editado. Nesses casos, é importante que essas partes estejam cientes do projeto e que forneçam dados e informações sobre o assunto.

Perguntas específicas, tais como as mencionadas a seguir, podem ser realizadas para auxiliar na identificação de partes interessadas:

- Quem será diretamente afetado pela decisão regulatória?
- Existem partes da comunidade que podem ser desproporcionalmente sobrecarregadas pelo projeto?
- Quem será indiretamente afetado pela decisão?
- Quem gostaria de se envolver na discussão?
- Quem já está envolvido ou contatou-nos sobre esse assunto?
- Quem ficará chateado se não tiver nenhuma contribuição para esta decisão?
- Quem pode afetar a decisão?
- Quem pode reivindicar uma situação jurídica (direitos legais para ...) que seria afetada pela decisão?

- Quem tem reivindicações morais reais ou percebidas que podem afetar o processo de decisão ou o resultado?
- Quem tem influência política para atrair funcionários eleitos e nomeados para a disputa?
- Quem está comprometido com os vários grupos de interesse, como grupos comunitários ou empresariais, e será responsável por atuar como elemento de ligação e líder?
- Quem será o responsável pela implementação da decisão?
- De quem é o apoio necessário para implementar e fazer cumprir a decisão?
- Quem poderia tomar medidas legais para bloquear a implementação da decisão?
- Quem pode minar a decisão?
- Quem está empenhado em resolver este problema?
- Quem se comprometerá a acompanhar o processo, incluindo a participação em reuniões, coleta de informações e outros requisitos práticos, logísticos e táticos do processo?
- Quem é afetado pela decisão?
- Existe uma parte da comunidade que já está sofrendo com os impactos de outro projeto?
- Este projeto criará um fardo maior para essa parte da comunidade?

O Governo canadense (CANADA, 2000) sugere ainda que se identifiquem os objetivos das pessoas ao participarem do processo de participação social. Para tal, a sugestão é que se discuta com a equipe o que está motivando a participação dessas pessoas e que as suposições sejam escritas. Recomendam-se, portanto, questões adicionais:

- Quais são os objetivos das pessoas para se envolverem comigo / conosco?
- Quais são nossos objetivos comuns?
- Que resultados elas podem esperar desse processo?

Ao final dessas questões, uma lista abrangente de partes interessadas deve ter sido elaborada. Sugere-se que ela seja a base de sua divulgação a fim de garantir que você alcance todos os interesses da comunidade em todo o projeto. *“Essa lista deve crescer ao longo do processo à medida que mais partes interessadas são identificadas e tornam-se interessadas. É importante identificar meios confiáveis de comunicação com cada parte interessada”* (CANADA, 2020).

O Governo encoraja, ainda, que os gestores responsáveis pensem além das partes interessadas e incluam nas discussões potenciais parceiros, detentores de direitos, influenciadores e pessoas que podem não ter sido consultadas no passado (CANADA, 2000).

Primeiro, faça uma lista de todas as pessoas (parceiros, influenciadores, afetados) que estão envolvidas na questão sobre a qual você está se engajando.

Em seguida, elabore uma matriz com dois eixos: influência e impacto.

Considere as seguintes questões:

- Quem você terá que envolver nesta questão?
- Quem você pode empoderar? (por exemplo, aqueles que podem ser altamente afetados, mas de baixa influência)
- Com quem você pode fazer parceria para expandir sua rede?
- Onde as pessoas que você está considerando se posicionariam?
- Onde está sua equipe ou organização neste eixo?

Após a obtenção de respostas a essas perguntas, defina o contexto em que o envolvimento de cada uma das pessoas identificadas ocorrerá, a partir de três parâmetros – (1) consciência do problema; (2) relacionamento com o Governo e (3) confiança no sistema - discuta onde cada pessoa ou grupo escolhido cai no continuum da esquerda (baixo, negativo, ruim) para a direita (alto, positivo, bom) e registre. E considere as seguintes questões:

- a. a consciência da pessoa ou grupo sobre o problema
- b. a relação deles com o governo
- c. sua confiança no governo para resolver seu problema

Quadro 3 – Identificando Partes Interessadas (CANADA, 2000)

c) Construa relacionamentos

Após a identificação das partes interessadas, é importante desenvolver algum nível de relacionamento com aqueles que serão ouvidos antes do início do processo participativo. Dessa forma, devem ser construídos relacionamentos desde o início de um projeto a fim de que se conheça o público e torne-o mais receptivo ao órgão regulador, além de ampliar seu interesse em responder as informações solicitadas da forma mais detalhada e precisa possível.

d) Realize entrevistas

Há diversas possibilidades de se ouvir os *stakeholders*. Contudo, “o processo mais direto e eficaz é envolver-se em entrevistas em

profundidade com as partes interessadas durante o estágio de planejamento do projeto” (CANADA, 2020).

É importante que se alcance um conjunto diversificado de partes interessadas que representem todos os interesses que você identificou. “O processo de entrevista envolve ir diretamente às partes interessadas e perguntar-lhes sobre suas preocupações, interesses e valores. Conheça-os como pessoas e deixe-os conhecê-lo também. É importante entender como as partes interessadas veem seu projeto e por quê”. Ademais, devem-se identificar possíveis diferenças culturais e de idioma na comunidade (CANADA, 2000).

4.3 Selecione um nível apropriado de participação pública

a) Selecionando o nível certo de participação do público

Não existe um nível ‘certo’ de participação pública para todos os projetos. Para cada projeto, os órgãos reguladores devem considerar as circunstâncias, sua vontade e capacidade de compartilhar o poder das decisões, os diversos interesses, assim como a necessidade das partes interessadas em participar (EPA, 2021).

A EPA sugere como regra geral que se busque atender às necessidades e desejos de participação dos principais interessados, com a ressalva que *“em nenhuma circunstância um órgão deve se comprometer com a participação em um nível mais alto do que os tomadores de decisão desejam ou são capazes de envolver as partes interessadas”* (EPA, 2021). Apesar disso, é importante que fique claro o que significaria sucesso para todos os envolvidos e que se definam os objetivos.

A forma de participação social e engajamento e o nível de participação depende primordialmente dos objetivos da participação. Cinco diferentes objetivos da participação são mencionados pela EPA (EPA, 2021):

- informar o público, fornecendo informações para ajudá-los a compreender os problemas, opções e soluções;
- consultar o público para obter *feedback* sobre alternativas ou decisões;
- envolver o público para garantir que suas preocupações sejam consideradas em todo o processo de decisão, particularmente no desenvolvimento de critérios de decisão e opções;

- colaborar com o público para desenvolver critérios de decisão e alternativas e identificar a solução preferida;
- empoderar o público, colocando a autoridade de tomada de decisão final em suas mãos.

A agência sugere o fluxograma a seguir (Figura 2), a fim de adequar a intenção do órgão regulador com um nível apropriado de participação pública.

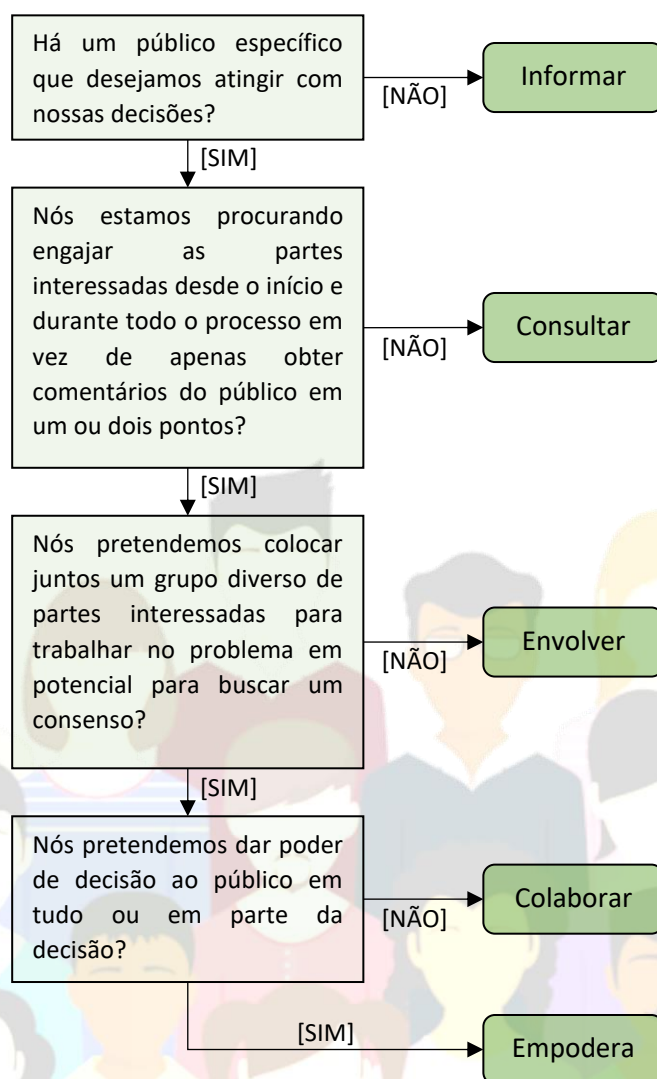


Figura 2 - Fluxograma de adequação dos níveis de participação pública (EPA, 2021)

Dependendo da forma de participação buscada, a participação pública faz uso de uma variedade de ferramentas e técnicas para informar o público, gerar contribuições públicas e, em alguns casos, construir consenso e chegar a um acordo. Ao sugerir diferentes tipos de ferramentas com base em seus objetivos, são mencionadas as seguintes possibilidades (EPA, 2021):

1) Ferramentas para informar o público: técnicas que você pode usar para fornecer ao público as informações de que precisa para entender o projeto e o processo de decisão;

2) Ferramentas para gerar e obter informações (inputs): técnicas que você pode usar para obter informações do público para o processo de decisão;

3) Ferramentas para construção de consenso e busca de acordos: técnicas que você pode usar para reunir diversos grupos de partes interessadas para se engajar no

aprendizado compartilhado e na tomada de decisões.

De forma similar à OCDE, Forbici e Lovitt (2018) sugerem a seguinte combinação da forma de consulta aos objetivos da consulta.

Em suma, o importante é que esteja bastante claro o objetivo da participação e que se utilize metodologia e ferramentas adequadas para que se tire o maior proveito possível dessa participação.

O Governo do Canadá desenvolveu uma atividade que ajuda a identificar e priorizar os objetivos, levando em consideração as pessoas e o contexto previamente delineados. Nela, é sugerido que sejam examinadas as considerações de contexto (conscientização, relacionamento, confiança). As metas de engajamento serão definidas a partir das realidades do contexto, classificadas de acordo com tais parâmetros⁴.

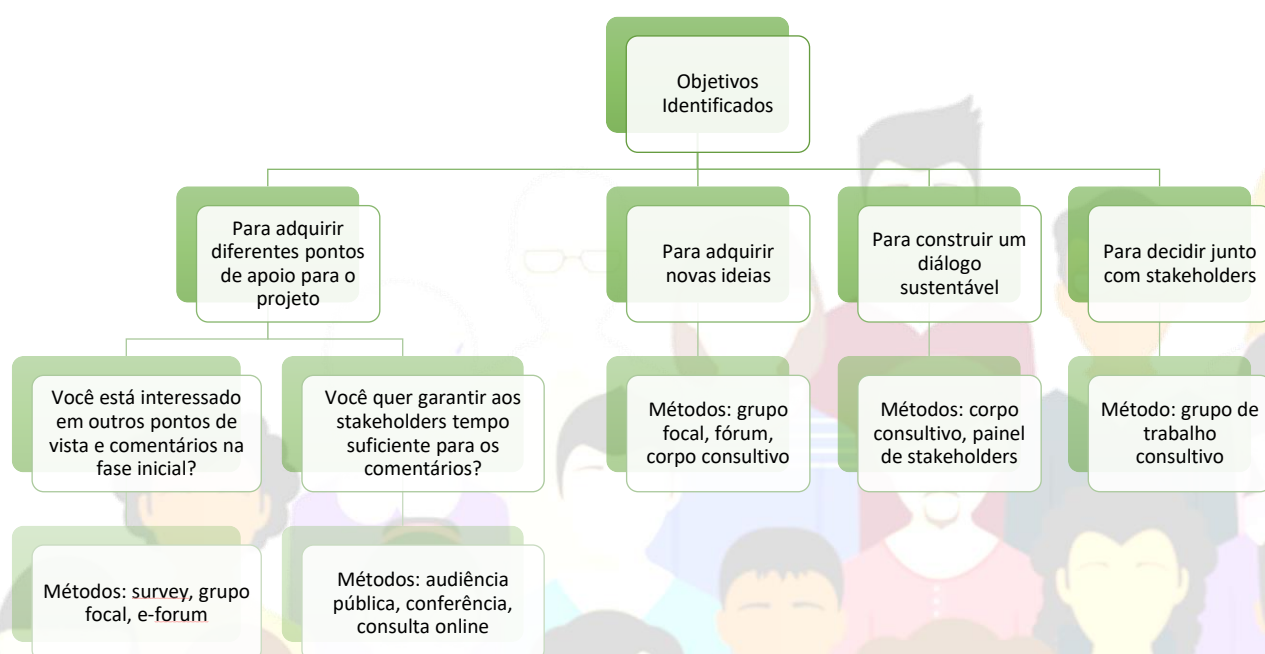


Figura 3 - Combinação da forma de consulta aos objetivos da consulta – Fonte: FORBICI e LOVITT (2018)

⁴ Para maiores informações sobre a atividade, acesse: [https://www.canada.ca/en/privy-council/services/public-](https://www.canada.ca/en/privy-council/services/public-engagement-resources/designing-public-engagement-experiences/presenters-handbook/activity-3-goals.html)

[engagement-resources/designing-public-engagement-experiences/presenters-handbook/activity-3-goals.html](https://www.canada.ca/en/privy-council/services/public-engagement-resources/designing-public-engagement-experiences/presenters-handbook/activity-3-goals.html).

A EPA recomenda que, após identificar o nível certo de participação do público para o seu projeto, o órgão regulador desenvolva uma declaração de meta clara para a participação do público, de modo que todos na equipe tenham o mesmo entendimento do papel do público.

Também é recomendado que seja elaborada uma promessa clara para o público, de modo que *“todas as partes interessadas compreendam seu potencial de influência na decisão e o que podem esperar de você à medida que o processo avança”* (EPA, 2021).

4.4 Integre a participação social ao processo de decisão

Uma participação social clara e significativa requer que todas as partes interessadas compreendam totalmente o processo de decisão que está sendo usado. É importante, também, que as partes interessadas internas e externas tenham o mesmo entendimento e expectativas em relação ao processo de decisão e como e quando a opinião pública será obtida.

Para tal, a EPA (2021) sugere que se crie uma representação visual do processo de participação social. Ademais, para obter a opinião do público e ajudá-lo a aprender sobre os pontos de vista uns dos outros, é recomendado dividir o público em grupos menores, propiciando um ambiente de diálogo.

Os principais pontos a serem considerados na descrição do processo de decisão incluem, mas não estão restritos a:

- Quais são as etapas principais e o momento do processo?
- Em que pontos a opinião pública será obtida e usada?
- Como o público será mantido informado ao longo do processo?
- Como os critérios de decisão serão estabelecidos?
- Como as alternativas serão desenvolvidas? Quem tomará a decisão final?

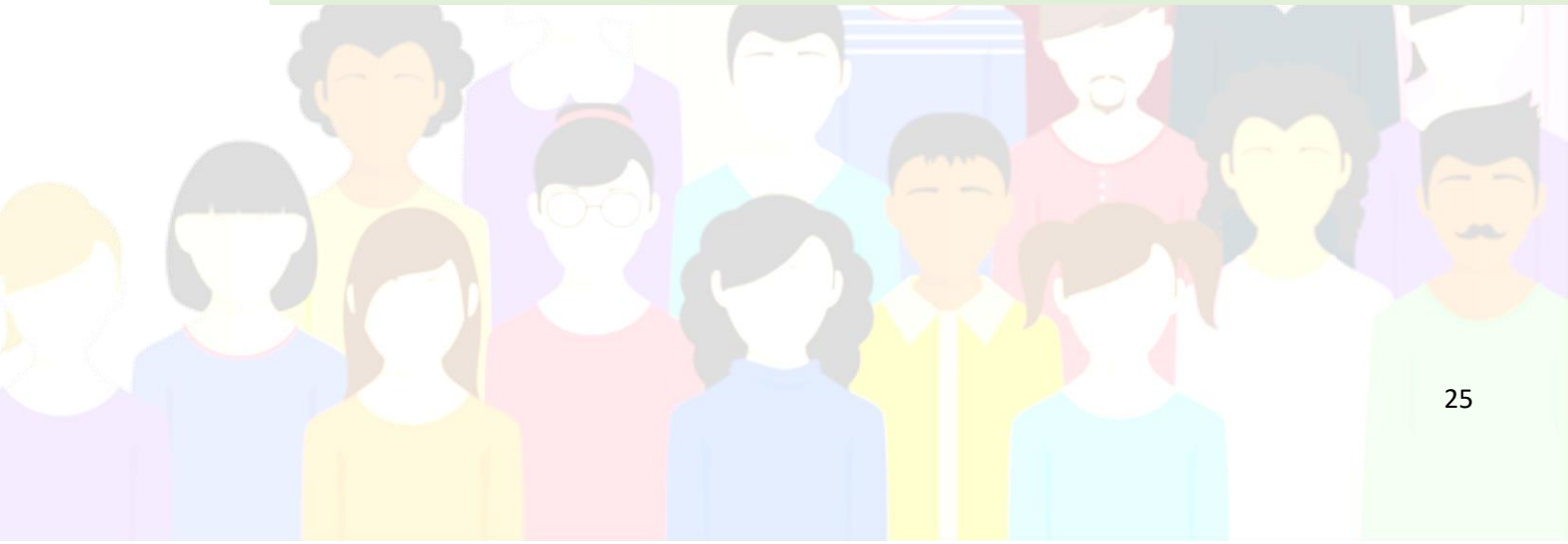
A participação significativa requer que as atividades de participação pública sejam integradas diretamente às etapas do processo de decisão. É essencial começar a participação pública cedo, para que as partes interessadas e a equipe tenham a mesma curva de aprendizado sobre os problemas e o desenvolvimento de alternativas e soluções. É essencial que as partes interessadas tenham um entendimento comum do problema a ser tratado e dos critérios que serão usados para chegar a uma decisão. Essas atividades iniciais são essenciais para obter informações significativas e uma compreensão geral da decisão final (EPA, 2021).

4.5 Combine as ferramentas com os objetivos ao longo do processo

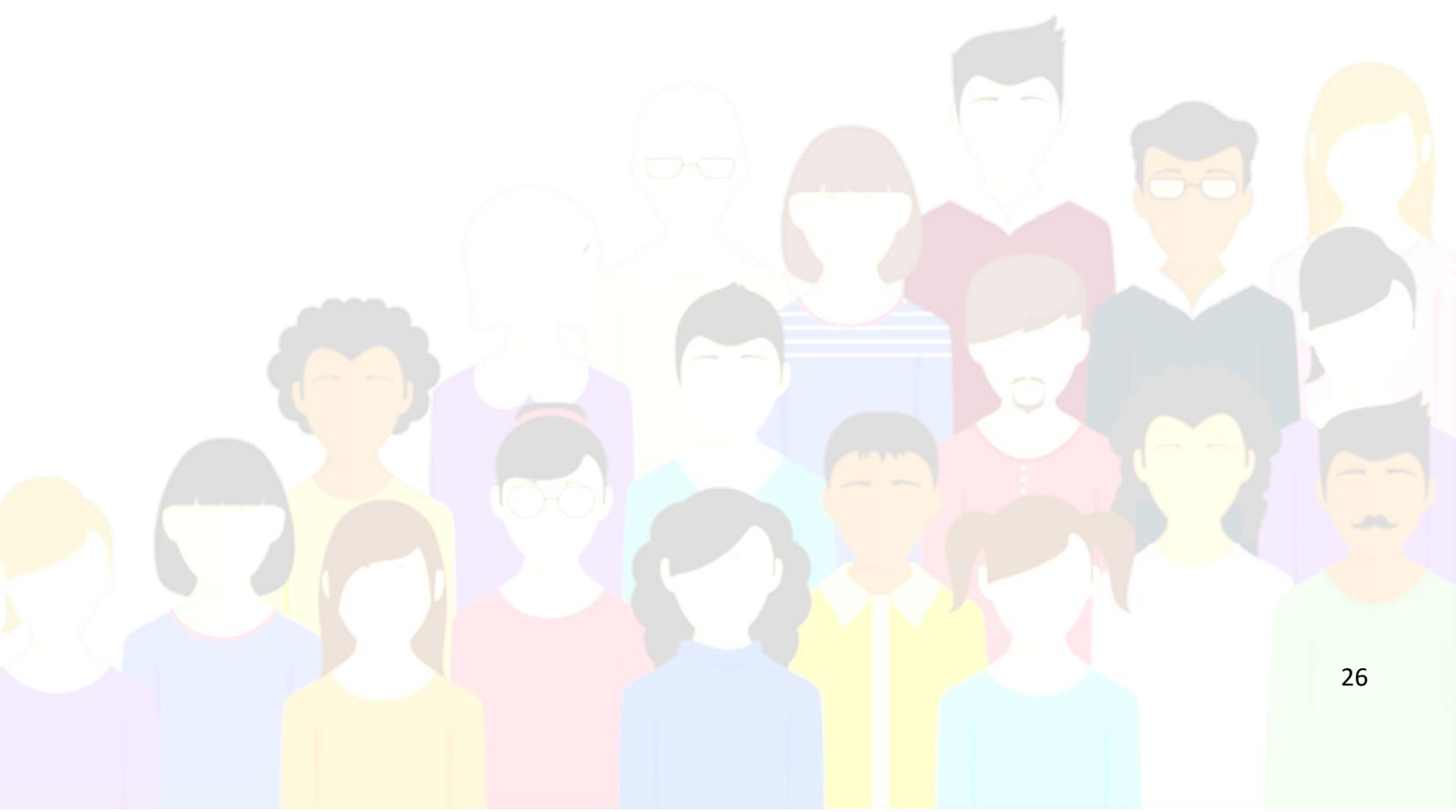
A última etapa é a seleção das ferramentas a serem utilizadas. Para isso, deve-se ter em mente quais métodos de participação social mais se alinham com os objetivos almejados.

O Capítulo V detalha os mecanismos de participação social de Engajamento

Deliberativo, Consulta Pública, Tomada de Subsídios e Audiência Pública, bem como descreve as ferramentas comumente empregadas para o informar o público, gerar e obter informações e construir de consenso e busca de acordos.



5. Métodos e Ferramentas



5.1 Mecanismos de Participação Social

Como visto, a participação social pode se dar por meio de mecanismos como a consulta pública, a tomada de subsídios, a audiência pública, entre outros. Cada um, entretanto, possui suas próprias características que, por sua vez, dependem de objetivos da consulta pública.

Diferentes desafios requerem diferentes abordagens

Cumpra observar que diferentes desafios requerem diferentes abordagens. Dessa forma, a escolha ou desenvolvimento dos métodos de participação social está vinculada diretamente aos objetivos dessa participação, que definirá o nível de engajamento mais apropriado para cada grupo de stakeholders. Os objetivos da participação, por seu turno, estão relacionados à etapa do ciclo de vida do processo regulatório.

Por este documento recomendar um avanço do país no sentido do maior engajamento possível dos *stakeholders* em todo o seu processo de regulação, serão apresentados a seguir os critérios para que uma participação social possa ser considerada “engajamento público deliberativo”, diretriz da OCDE e que representa o maior nível de envolvimento, tendo em vista que tais atores participam da decisão a ser tomada. Também serão apresentadas as boas práticas para processos deliberativos de tomadas de decisões públicas.

O que é engajamento público deliberativo?

Uma das formas de participação social dá-se por meio de processos deliberativos, considerados pela OCDE uma onda a ser perseguida a fim de se promoverem novas instituições democráticas. “O engajamento público deliberativo é uma abordagem distinta para envolver as pessoas na tomada de decisões.

É diferente de outras formas de engajamento porque é necessário dar ao participante tempo para considerar e discutir uma questão em profundidade antes de chegar a uma opinião ponderada” (NCC, 2008).

Segundo a organização, devem ser considerados os seguintes critérios durante o processo de participação social (OCDE, 2020, p. 4):

Deliberação, que envolve pesar cuidadosamente diferentes opções, acesso a informações precisas, relevantes e diversas e participantes encontrando um terreno comum para chegar a uma decisão em grupo;

Representatividade, alcançada por meio de amostragem aleatória a partir da qual uma seleção representativa é feita para garantir que o grupo corresponda amplamente ao perfil demográfico da comunidade em relação ao censo ou outros dados semelhantes, e

Impacto, o que significa que os tomadores de decisão concordam em responder e agir de acordo com as recomendações.

A OCDE esclarece que combinar princípios de deliberação, de representatividade e de impacto é prática bastante antiga. Porém, sua aplicação para complementar as instituições democráticas representativas é o que torna esses processos inovadores. Nas palavras da OCDE:

“Os esforços crescentes para incorporar a deliberação pública à tomada de decisão pública podem ser vistos como o início de um período de transformação para adaptar a arquitetura da democracia representativa. As instituições democráticas em todo o mundo estão começando a se transformar de maneiras

que dão aos cidadãos um papel mais direto na definição de agendas e na definição das decisões públicas que os afetam” (OCDE, 2020, p. 3).

5.2 Consulta Pública

A consulta pública tem como objetivo auxiliar o processo de tomada de decisão, sendo um mecanismo de participação social não presencial, com período determinado para encerrar, em que todos os interessados na decisão regulatória podem participar. Nesse mecanismo, o órgão proponente tem a responsabilidade de analisar e publicar um relatório de análise das contribuições para acesso de todos os cidadãos e, posteriormente, fazer o encaminhamento oficial do resultado (BRASIL, 2021a).

De acordo com o Decreto nº 10.411/2020, é prevista a participação social em dois momentos, tanto na fase da AIR em si, quanto na fase de eventual minuta de normativo.

Nos termos do Decreto, o relatório de AIR poderá ser objeto de participação social específica realizada antes da decisão sobre a melhor alternativa para enfrentar o problema regulatório identificado e antes da elaboração de eventual minuta de ato normativo a ser editado.

Ainda, caso a opção adotada seja pela edição de ato normativo, o texto preliminar da proposta de ato poderá ser objeto de consulta pública ou de consulta aos segmentos sociais diretamente afetados pela norma (BRASIL, 2021b).

É necessário que os dados recebidos sejam armazenados, consolidados e analisados com rigor científico. É importante ainda dar feedback aos *stakeholders*, informando o(s) motivo(s) pelo(s) qual(is) as contribuições foram ou não levadas em conta.

De acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (2020, p. 08), consultas públicas são parte integrante do planejamento para a participação cidadã/comunitária eficaz e, portanto, requerem um enfoque sistêmico.

As consultas públicas acontecem em momentos específicos determinados pela legislação ou política operacional aplicável, com objetivos como (BID, 2020, p.08):

- Compartilhar os pontos/perguntas submetidos a consulta para receber contribuições com base nas quais serão tomadas decisões;
- Receber novas contribuições que não tenham sido vistas ou consideradas durante as atividades preparatórias de informação e diálogos;
- Validar e verificar dados obtidos na preparação das consultas, bem como dados novos; e
- Identificar riscos e oportunidades potenciais que contribuam para a sustentabilidade do tema submetido a consulta e que não eram conhecidos até esse momento.

PRINCÍPIOS PARA CONSULTAS PÚBLICAS EFICAZES

Adaptado de BID (2020, p.08)

- **Preparação:** Realizar ações prévias de mapeamento, informação (para dar e coletar informações) e diálogos com as partes interessadas de maneira contínua e iterativa ao longo do ciclo do projeto, começando o mais cedo possível.
- **Representatividade/equidade:** Assegurar que diferentes grupos de partes interessadas estejam representados e participem. Para isso, deve-se determinar quais atores potencialmente afetados e beneficiados pelo projeto devem participar da consulta pública.
- **Oportunidade:** Fazer a consulta antes de tomar decisões finais, para que as pessoas de fato tenham poder de influência com suas contribuições e participação nesses processos de tomada de decisões.
- **Recursos:** Destinar recursos humanos (especialmente fundamental nos casos de mediadores culturais em consultas com povos indígenas) e financeiros.
- **Transparência:** Compartilhar as fases e cronograma de ação, incluindo o caráter, alcance e oportunidade das partes interessadas para influir nas decisões sobre o tema submetido a consulta.
- **Acessibilidade:** Assegurar a acessibilidade de linguagem (se é técnico ou não técnico).
- **Legitimidade:** Para manter a legitimidade do processo, salvo exceções regulatórias, oferecer acesso tanto às contribuições recebidas como à lista de participantes, inclusive a pessoas de fora do processo. O que se mantém confidencial é o autor/a de cada contribuição específica, para preservar a liberdade e espontaneidade dos comentários.
- **Documentação:** Registrar e documentar cada fase da consulta em atas ad hoc. Devido ao caráter legal das consultas, o processo deve ser documentado sistematicamente em atas aprovadas pelas/os participantes, a ser divulgadas publicamente. Para isso, determinar quais mecanismos serão utilizados para documentar o processo: áudio, vídeo, atas, entre outros

Quadro 4 – Princípios para Consulta Públicas Eficazes

5.3 Tomada de Subsídios

A tomada de subsídios é um mecanismo que possibilita a participação social durante as fases preliminares do processo regulatório e contempla diferentes técnicas de coleta de dados, ideias, sugestões e opiniões sobre determinado tema ou problema. A partir desse mecanismo, busca-se coletar informações da sociedade e de regulados, podendo utilizar esses dados como subsídio para as fases de estudo e para o desenvolvimento de propostas de atos normativos e regulamentos (ANAC, 2021).

A tomada de subsídios coleta diferentes percepções de instituições, empresas, associações, academia, experts de mercado e consumidores em relação ao tema (PNDU, 2021).

Nesse contexto, são objetos de tomada de subsídios (ANAC, 2021):

- Dados, percepções, alternativas de solução e outras sugestões a respeito de problemas regulatórios;
- Informações em geral a respeito de determinado procedimento operacional ou atividade regulada.

5.4 Audiência Pública

A audiência pública trata-se de um outro mecanismo de participação social que é prevista na Constituição Federal de 1988 e pode ser regulamentada pela União, estados e municípios.

Uma audiência pública é uma reunião pública, transparente e de ampla discussão em que se vislumbra a comunicação entres os vários setores da sociedade e autoridades

públicas. Não objetiva a consensualidade, pois, devido ao leque de ensejos sociais, os setores da sociedade civil podem divergir (MT, 2021).

A audiência pública torna o cidadão mais próximo do processo de decisão sobre a coisa pública. Cria-se, com isso, uma responsabilidade para a sociedade de decidir aquilo que é de interesse coletivo, mas quem decide sobre aquela matéria é a autoridade, sendo a audiência meramente condicionante do processo decisório (MT, 2021).

5.5 Ferramentas de Participação Social

De acordo com a EPA (2021), existem algumas ferramentas ou técnicas que podem ser usadas para implementar o processo de participação social, de acordo com seu propósito: ferramentas para informar o público; ferramentas para obter e gerar informações e ferramentas para construir consenso e buscar acordos.

Ferramentas para informar o público

São técnicas que podem ser usadas para fornecer ao público as informações necessárias para entender o projeto e o processo de decisão.

Ferramenta	nº de participantes	Mais adequado para
Reuniões Públicas	Limitadas pelo tamanho do espaço físico.	Comunidades menores e comunidades onde as partes interessadas estão dispostas a participar de reuniões.
Briefings	Geralmente projetado para grupos menores.	Alcançar grupos estabelecidos.
Contatos telefônicos	Geralmente uma pessoa por vez.	Todos os projetos, mas requerem mão de obra suficiente para atender e/ou retornar chamadas.
Informações impressas (fichas técnicas e boletins)	Ilimitado, mas os custos de impressão e envio podem ser levados em consideração	Projetos com números gerenciáveis de partes interessadas, caso seja realizada a impressão e envios. Pode não ser apropriado onde a alfabetização é um problema.
Web Sites	Ilimitado	Todos os projetos e públicos onde o acesso está disponível. Os problemas de alfabetização podem ser superados com o uso de voz e vídeo.
Repositórios de Informação	Ilimitado, mas pode ser limitado geograficamente pela localização.	Projetos localizados onde o acesso a um site físico é possível. Repositórios também podem ser estabelecidos on-line.

Tabela 1 - Ferramentas para Informação ao Público - Fonte: adaptado de EPA (2021)

Ferramentas para obter e gerar informações

São técnicas que se pode usar para obter informações do público para o processo de decisão.

Ferramenta	nº de participantes	Mais adequado para
Entrevistas	Individual ou pequeno grupo	Aprender sobre as perspectivas individuais sobre os problemas
Grupos de foco	Pequenos grupos (15 ou menos)	Explorando atitudes e opiniões em profundidade

Círculos de Estudo	Pequeno (5-20)	Compartilhar informações
Reuniões/ audiências públicas	Grandes grupos	Apresentar informações e receber comentários ou feedback do público
Oficinas Públicas	Vários pequenos grupos (8-15 em cada pequeno grupo)	Troca de informações e/ou solução de problemas em pequenos grupos.

Tabela 2 – Ferramentas para Obter e Gerar Informação - Fonte: adaptado de EPA (2021)

Ferramentas para construção de consenso e busca de acordos

São técnicas que podem ser empregadas para reunir diversos grupos de partes interessadas para se engajar no aprendizado compartilhado e na tomada de decisões.

Ferramenta	nº de participantes	Mais adequado para
Workshops de consenso	Até centenas	Decisões menores e menos controversas ou identificação de valores compartilhados
Conselhos consultivos e grupos semelhantes	Pequenos grupos (25 ou menos)	Processos de longo prazo e complexos
Processos assistidos por computador	Grande	Decisões que podem ser bem definidas em pequenos segmentos e não exigem que as partes interessadas se conheçam
Júris de cidadãos	Limitada, geralmente em torno de 12	Decisões que podem ser organizadas em opções claras

Tabela 3 – Ferramentas para Construção de Consenso e Busca de Acordos - Fonte: adaptado de EPA (2021)

PARTICIPA + BRASIL

O Governo Federal disponibiliza aos cidadãos o Participa + Brasil. O Participa + Brasil é uma plataforma digital criada com o propósito de promover e qualificar o processo de participação social, a partir da disponibilização de módulos para divulgação de consultas e audiências públicas, pesquisas e na promoção de boas práticas.

Apesar de a legislação brasileira recomendar que cada órgão regulador utilize

seu próprio site para, entre outros, divulgar seus regulamentos e realizar consultas públicas, a tendência é que haja uma centralização dessas informações. O locus dessa centralização deve ser a plataforma do Participa + Brasil, e o objetivo é facilitar tanto a obtenção de informações por parte dos stakeholders quanto sua maior participação.

Para acesso ao Participa + Brasil, acesse: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/pagina-inicial>



5.6 Tecnologia Digital no Fomento da Participação

Cada vez mais os países buscam fazer uso da tecnologia digital como aliada para aumentar a participação social dos stakeholders no processo regulatório.

Contudo, conforme Relatório da IBM (FARINA et al, 2013) sobre o tema, há três importantes barreiras a serem vencidas para que haja efetiva participação na edição de regulamentações: (i) falta de conscientização; (ii) despreparo; e (iii) sobrecarga de informação.

A fim de superá-las, são sugeridas três estratégias, a saber:

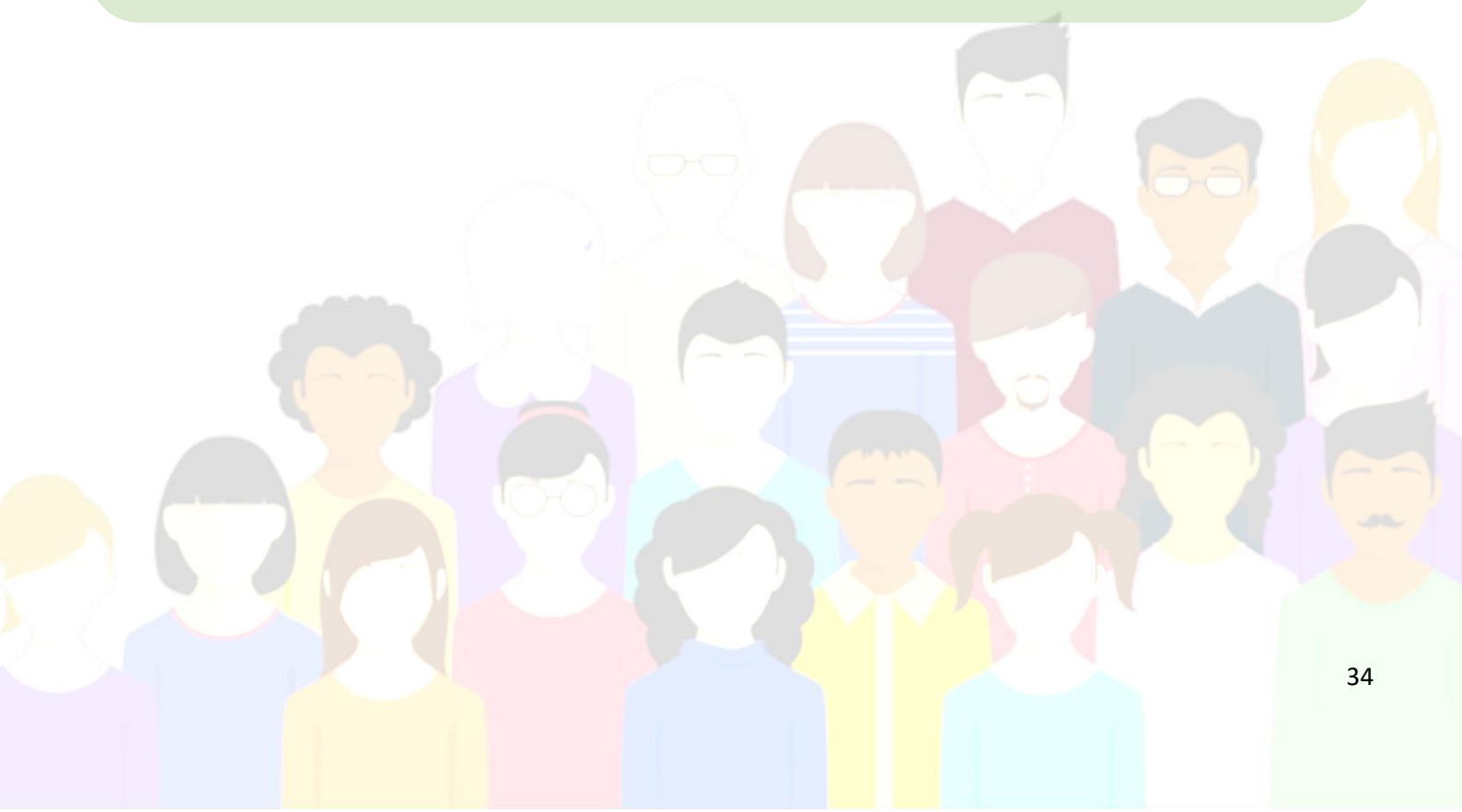
- Divulgar para alertar e envolver novos participantes em potencial (via redes sociais e mídia convencional);

- Converter recém-chegados em emissores eficazes de comentários; e
- Tornar acessíveis informações substantivas sobre regulamentação.

Após experiências pouco exitosas, foi lançada em 2009 uma nova iniciativa pelos EUA, chamada *Rulemaking 2.0*, com a inclusão de novas plataformas, como as redes sociais Facebook e Twitter, para disseminação de informações sobre edição de novos regulamentos; blogs sobre regulamentos propostos; e disponibilização de espaço para redação de comentários por grupos via wikis e outros softwares de trabalho colaborativo. (FARINA et al, 2013).

Além da compreensão destas três barreiras, o relatório em epígrafe traz várias recomendações. Entre elas, merecem destaque:

1. Definir o que é sucesso na utilização de TI como apoio à participação;
2. Maximizar investimentos em tecnologia digital que propicie apoio necessário à participação;
3. Utilizar novas estratégias de divulgação, além do que a agência tradicionalmente utiliza, a fim de aumentar a conscientização entre as partes interessadas ausentes e outros tipos de novos participantes em potencial;
4. Avaliar quão alta será a carga de informações de participação efetiva para o(s) tipo(s) de novos participantes desejados. A viabilidade de obter nova participação útil diminui à medida que a carga de informações aumenta. Portanto, sugere-se a utilização de ferramentas e técnicas de tecnologia digital seletivamente - isto é, direcionar apenas a certos tipos de novos participantes em potencial ou apenas a determinados problemas quando da criação de regulamentações;
5. Utilizar linguagem simples nos regulamentos e comprometer-se a criar explicações mais curtas e simples, adequadas ao ambiente online;
6. Praticar intencionalmente a escuta ativa e ter a mente aberta ao avaliar a utilidade dos comentários dos novos participantes. É natural que tais comentários soem muito diferentes dos comentários formais escritos por comentadores experientes;
7. Fazer esforços especiais para reconhecer e abordar os comentários dos stakeholders, especialmente dos recém-chegados;



Referências

- AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC. (2021). **Tomada de subsídios**. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/tomada-de-subsidios>. Acesso em: 21 out. 2021.
- AUSTRALIA. (2020). *Guide to Regulatory Impact Analysis*. Disponível em: <https://obpr.pmc.gov.au/resources/guidance-impact-analysis/user-guide-australian-government-guide-regulatory-impact>. Acesso em: 22 nov. 2021.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. (2020). **Consultas Públicas: O passo a passo**. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Consultas-publicas-O-passo-a-passo-Marcos-regulatorios-e-legais-aplicaveis-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 20 out. 2021.
- BRASIL. (2019). **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras**. Brasília: Presidência da República, jun. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 31 jul. 2019.
- BRASIL. (2020). Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. **Regulamenta a análise de impacto regulatório**. Presidência de república, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.411-de-30-de-junho-de-2020-264424798>. Acesso em: 18 abr. 2020.
- BRASIL. (2021a). **PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DO DECRETO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO – AIR**. Brasília: Ministério da Economia, Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/acesso-a-informacao/analise-de-impacto-regulatorio-2013-air-1/participacao-social-e-air-dfocumento-orientador.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2022.
- BRASIL. (2021b). **Participação Social: o Governo ouvindo você**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/participacao-social/consultas-publicas>. Acesso em: 20 out. 2021.
- CANADA. (2000). *Policy Statement and Guidelines for Public Participation*. Department of Justice. Disponível em: <https://www.justice.gc.ca/eng/cons/pol.html>. Acesso em: 18 abr. 2022.
- ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY - EPA. (2021). **Public Participation Guide: Tools for Consensus Building and Agreement Seeking**. Disponível em: <https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-tools-consensus-building-and-agreement-seeking>. Acesso em: 27 out. 2021.
- FARINA, Cynthia et al. (2013). *Rulemaking 2.0: Understanding and Getting Better Public Participation*. IBM Center for The Business of Government (Cornell eRulemaking Initiative). Disponível em: <http://https://www.businessofgovernment.org/report/rulemaking-20-understanding-and-getting-better-public-participation>. Acesso em 19 abr. 2022.
- FORBICI, G; LOVITT, J. (2018). *Regulatory Impact Assessment and Public Consultations: Comparative Models, Lessons Learned & Recommendations for Belarus*. Council of Europe.

Disponível em: <https://rm.coe.int/belarus-regulatory-impact-assessment-and-public-consultations-recommen/16808e3002>. Acesso em: 19 abr. 2022.

KNOBLOCH, F. et al. (2019). "**Policies to decarbonize household heating systems in East Asia.**" In Energy, Environmental and Economic Sustainability in East Asia: Policies and Institutional Reforms, by Soochol Lee, Hector Pollitt and Kiyoshi Fujikawa, 176. London: Routledge. doi:10.4324/9781351013475.

ESTADO DO MATO GROSSO – MT. (2021). **Portal da Transparência: Audiência Pública.** Disponível em <http://www.transparencia.mt.gov.br/-/audiencia-publica>. Acesso em: 21 out. 2021.

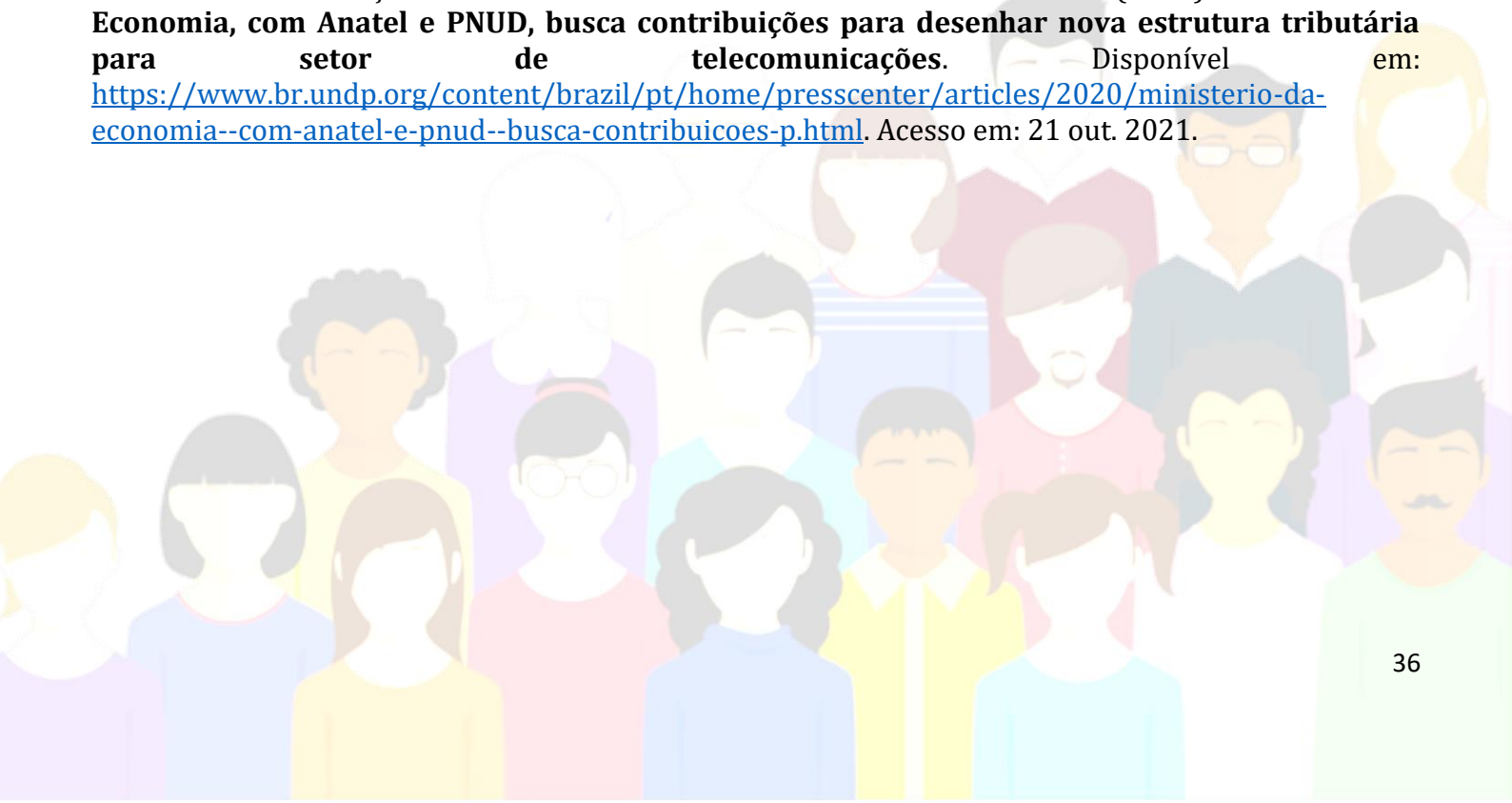
MERCATUS CENTER. (2020). **Crisis as Opportunity: Fostering Inclusive Public Engagement in Local Government.** Ashley Labosier. Disponível em: <https://www.mercatus.org/publications/covid-19-policy-brief-series/crisis-opportunity-fostering-inclusive-public-engagement>. Acesso em: 30 mai. 2022.

NATIONAL CONSUMER COUNCIL – NCC. (2008). **Deliberative Public Engagement: nine principles.** Disponível em: https://www.involve.org.uk/sites/default/files/field/attachemnt/Deliberative-public-engagement-nine-principles_1.pdf. Acesso em 22 nov. 2021.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Stakeholders Engagement in Regulatory Policy.** (2017). Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/session_09a_oecd_marianna_karttunen.pdf. Acesso em: 22 nov. 2021

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (2020) **Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: catching the deliberative Wave.** Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/open-government/innovative-citizen-participation-new-democratic-institutions-catching-the-deliberative-wave-highlights.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNDU. (2021). **Ministério da Economia, com Anatel e PNUD, busca contribuições para desenhar nova estrutura tributária para setor de telecomunicações.** Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2020/ministerio-da-economia-com-anatel-e-pnud--busca-contribuicoes-p.html>. Acesso em: 21 out. 2021.



Anexo - Boas Práticas para Processos de Tomadas de Decisões

Com base em evidências coletadas, a OCDE elaborou um conjunto de Princípios de Boas Práticas para Processos Deliberativos para Tomada de Decisão Pública. São elas (OCDE, 2020, p. 6):

PROPÓSITO

O objetivo deve ser traçado como uma tarefa clara e estar vinculado a um problema público definido. É formulado de forma neutra como uma pergunta em linguagem simples.

PRESTAÇÃO DE CONTAS

Deve haver influência nas decisões públicas. A autoridade pública responsável pela contratação deve se comprometer publicamente a responder ou agir de acordo com as recomendações dos participantes em tempo hábil. Deve monitorar a implementação de todas as recomendações aceitas com relatórios regulares de progresso público.

TRANSPARÊNCIA

O processo deliberativo deve ser anunciado publicamente antes de começar. O design do processo e todos os materiais - incluindo agendas, documentos de briefing, envio de evidências, gravações de áudio e vídeo daqueles que apresentam as evidências, o relatório dos participantes, suas recomendações (os participantes devem dar o parecer final a respeito da redação sobre suas falas) e a seleção aleatória da metodologia - deve estar disponível ao público em tempo hábil.

A fonte de financiamento deve ser divulgada. A resposta da autoridade pública encarregada das recomendações e da avaliação após o processo deve ser divulgada e ter uma estratégia de comunicação pública.

INCLUSIVIDADE

A inclusão deve ser alcançada considerando como envolver grupos sub-representados. No caso de participação de pessoas que cuidam de crianças ou idosos, deve ser avaliada a possibilidade de incentivo e apoio à sua participação por meio de remuneração, pagamento de despesas e/ou do fornecimento ou pagamento para cuidado com crianças ou idosos.

REPRESENTATIVIDADE

Os participantes devem ser um microcosmo do público em geral. Isso é obtido por meio de amostragem aleatória a partir da qual uma seleção representativa é feita, com base na estratificação por dados demográficos (para garantir que o grupo corresponda amplamente ao perfil demográfico da comunidade em relação ao censo ou outros dados semelhantes), e às vezes por critérios de atitude (dependendo do contexto).

Todos devem ter oportunidades iguais de serem selecionados como participantes. Em alguns casos, pode ser desejável super amostrar certos dados demográficos durante o estágio de amostragem aleatória de recrutamento para ajudar a alcançar representatividade.

INFORMAÇÃO

Os participantes devem ter acesso a uma ampla gama de evidências e conhecimentos precisos, relevantes e acessíveis. Eles devem ter a oportunidade de ouvir e questionar os palestrantes que apresentam a eles, especialidades e defensores escolhidos pelos próprios cidadãos.

DELIBERAÇÕES EM GRUPO

Os participantes devem ser capazes de encontrar um terreno comum para sustentar suas recomendações coletivas à autoridade pública. Isso envolve uma escuta atenta e cuidadosa, pesando e considerando várias perspectivas, cada participante tendo a oportunidade de falar, uma mistura de formatos que alternam entre discussões e atividades em pequenos grupos, plenárias e facilitação hábil.

TEMPO

A deliberação requer tempo adequado para que os participantes aprendam, avaliem as evidências e desenvolvam recomendações informadas, devido à complexidade da maioria dos problemas de política.

Para alcançar recomendações de cidadãos informados, os participantes devem reunir-se por pelo menos quatro dias inteiros pessoalmente, a menos que um período de tempo mais curto possa ser justificado. Recomenda-se reservar tempo para aprendizagem individual e reflexão entre as reuniões.

INTEGRIDADE

O processo deve ser conduzido por uma equipe de coordenação distinta da autoridade pública responsável pelo comissionamento. A chamada final com relação às decisões do processo deve ser com essa equipe de coordenação, e não com as autoridades de comissionamento. Dependendo do contexto, deve haver supervisão de um conselho consultivo ou de monitoramento com representantes de diferentes pontos de vista.

PRIVACIDADE

Deve haver respeito pela privacidade dos participantes para protegê-los da atenção e assédio indesejados da mídia, bem como para preservar a independência dos participantes, garantindo que eles não sejam subornados ou pressionados por grupos de interesse ou ativistas.

Discussões em pequenos grupos devem ser privadas. A identidade dos participantes pode ser divulgada quando o processo for encerrado, com o consentimento dos participantes. Todos os dados pessoais dos participantes devem ser tratados em conformidade com as boas práticas internacionais, como o Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR) da União Europeia.

AVALIAÇÃO

Deve haver uma avaliação anônima pelos participantes para avaliar o processo com base em critérios objetivos (por exemplo, na quantidade e diversidade de informações fornecidas, quantidade de tempo dedicado à aprendizagem, independência de facilitação).

Uma avaliação interna pela equipe de coordenação deve ser conduzida em relação aos princípios de boas práticas deste relatório para avaliar o que foi alcançado e como melhorar as práticas futuras. Uma avaliação independente é recomendada para alguns processos deliberativos, principalmente aqueles que duram um tempo significativo. O processo deliberativo também deve ser avaliado nos resultados finais e no impacto das recomendações implementadas.

Em sintonia com a OCDE, mas com foco em processos de consulta, o Guia de AIR da Austrália defende que os melhores processos de consulta são (AUSTRÁLIA, 2020, p. 45):

CONTÍNUO

Relacionamentos com as partes interessadas já devem existir. Se você está procurando pessoas para discutir sua proposta de política ao desenvolver AIR, você está perdendo o ponto. Construa relacionamentos de consultoria sempre que houver oportunidade, não apenas quando você precisar deles. Esteja atento quando os documentos de AIR forem divulgados publicamente e, de forma proativa, avise os grupos de consulta como cortesia.

DE AMPLA BASE

A consulta deve capturar a diversidade das partes interessadas afetadas pelas mudanças propostas. Isso inclui diversos interesses comerciais, bem como segmentos da população em geral.

Os governos estaduais, territoriais e locais também são partes interessadas em alguns casos, assim como muitas agências governamentais. Sempre consulte outros reguladores que tenham responsabilidades de política semelhantes às suas na mesma jurisdição. Isso identificará quaisquer funções regulatórias sobrepostas e dará a você a oportunidade de simplificar ou evitar a criação de uma carga regulatória cumulativa.

ACESSÍVEL

Os canais de consulta devem ser relevantes para os grupos com os quais você está consultando. Você deve considerar estratégias para ajudar as partes interessadas que podem ser significativamente afetadas por sua política, mas não têm os recursos e/ou a capacidade de preparar uma apresentação ou resposta.

As agências devem ser capazes de responder prontamente às perguntas das partes interessadas. Isso pode ser facilitado pelo uso de mídias sociais, números de chamadas recebidas ou reuniões presenciais.

NÃO ONEROSO

Lembre-se: muitas pessoas que você deseja consultar têm empregos em tempo integral ou compromissos comerciais, especialmente proprietários de pequenas empresas. Não faça exigências irracionais às pessoas que deseja consultar ou presuma que elas tenham uma quantidade ilimitada de tempo para se dedicar ao seu processo de consulta.

Se o seu grupo de partes interessadas está sujeito a esforços frequentes de consulta, tente consultar em conjunto com outras agências para minimizar a carga sobre as partes interessadas.

TRANSPARENTE

As agências devem explicar os objetivos do processo de consulta e o contexto em que a consulta está ocorrendo - tenha o cuidado de explicar quando e como a decisão final será tomada. O feedback deve ser bem-vindo e respondido, mesmo que não seja adotado. Pontos de vista divergentes não precisam ser acomodados, contanto que sejam tratados com respeito (CANADA, 2000).

CONSISTENTE E FLEXÍVEL

Processos de consulta consistentes mostram que você é um servidor público experiente e profissional. No entanto, não seja um escravo do processo se houver uma maneira mais simples de consultar nas circunstâncias.

SUJEITO A AVALIAÇÃO E REVISÃO

As agências devem avaliar os processos de consulta para garantir relevância e eficácia contínuas.

SEM PRESSA

Quando você fornece informações detalhadas como parte de uma consulta, as pessoas precisam de tempo para entendê-las, considerá-las e respondê-las. Dê às pessoas o tempo que for razoável para absorver as informações que você fornece e obter uma compreensão adequada dos problemas, para que possam oferecer uma visão ponderada.

Dependendo da complexidade de sua proposta, isso pode levar até 60 dias, mas não deve ser inferior a 30. Mesmo assim, é provável que demore menos do que o necessário para desenvolver a política. Apressar o processo dificilmente conquistará a confiança ou o respeito das partes interessadas.

UM MEIO EM VEZ DE UM FIM

Use a consulta como uma forma de melhorar as decisões, não como um substituto para a tomada de decisões. Mais uma coisa: não é incomum que a legislação estabeleça as obrigações de uma agência de consultar as partes interessadas durante a introdução de novas políticas ou a efetivação de mudanças.

Onde esta obrigação legislada existe e todos os requisitos relevantes para consulta são atendidos, não há necessidade de mais consultas como parte de um processo de AIR.

