

# **Diagnóstico sobre a participação social da administração pública federal em processos regulatórios**

Produto 2 do serviço de consultoria para apoio técnico à Secretaria de Competitividade e Política Regulatória (SCPR) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) para as atividades relacionadas ao aprimoramento do sistema de participação social

## **PRODUTO 2:**

*Diagnóstico sobre a participação social da administração pública federal em processos regulatórios*

---

### **Realização:**

Secretaria de Competitividade e Política Regulatória (SCPR) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC)

### **Apoio:**

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

### **Pesquisa e redação (consultora):**

Natasha Schmitt Caccia Salinas

# Sumário

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1. IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>5</b>
1.1 FUNDAMENTOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO REGULATÓRIO .....	6
1.2 PARTICIPAÇÃO EM PROCESSOS REGULATÓRIOS NA ERA DIGITAL .....	8
1.3 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CICLO REGULATÓRIO .....	9
1.4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA REGULAÇÃO E LEGISLAÇÃO FEDERAL .....	14
1.5 EXPERIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL NO USO DE MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL ...	21
1.5.1 <i>Participação social em agências reguladoras independentes.....</i>	<i>22</i>
1.5.2 <i>Participação social nos demais órgãos e entidades reguladoras federais .....</i>	<i>29</i>
1.6 ARQUITETURA DA PARTICIPAÇÃO ELETRÔNICA EM PROCESSOS REGULATÓRIOS.....	33
1.7 PERCEPÇÃO DOS REGULADORES E DAS PARTES AFETADAS PELA REGULAÇÃO SOBRE A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	38
QUADRO-RESUMO: IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CICLO REGULATÓRIO.....	57
QUADRO-RESUMO: MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA LEGISLAÇÃO FEDERAL BRASILEIRA .....	59
QUADRO-RESUMO: EXPERIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL NO USO DE MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	60
QUADRO-RESUMO: A ARQUITETURA DA PARTICIPAÇÃO ELETRÔNICA EM PROCESSOS REGULATÓRIOS .....	61
QUADRO-RESUMO: IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA PERCEPÇÃO DE REGULADORES E USUÁRIOS.....	62
<b>2. DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>63</b>
2.1 INEFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	64
2.1.1 <i>Problemas no engajamento das partes interessada .....</i>	<i>65</i>
2.1.1.1 <b>Engajamento baixo para maioria dos processos regulatórios .....</b>	<b>66</b>
2.1.1.2 <b>Participação de massa impulsionada por campanhas digitais.....</b>	<b>69</b>
2.1.2 <i>Problemas de diversidade da participação nos processos regulatórios.....</i>	<i>71</i>
2.1.3 <i>Problemas de qualidade da participação nos processos regulatórios .....</i>	<i>79</i>
2.1.4 <i>Problemas no impacto da participação nos processos regulatórios.....</i>	<i>83</i>
2.2 OBSTÁCULOS À EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO .....	87
2.2.1 <i>Barreiras institucionais .....</i>	<i>89</i>
2.2.1.1 <b>Fragmentação normativa dos procedimentos de participação social.....</b>	<b>90</b>
2.2.1.2 <b>Baixa institucionalização da participação social em fases importantes do ciclo regulatório.....</b>	<b>93</b>
2.2.2 <i>Barreiras tecnológicas .....</i>	<i>102</i>
2.2.2.1 <b>Multiplicidade de sistemas eletrônicos de participação .....</b>	<b>103</b>
2.2.2.2 <b>Engessamento dos sistemas eletrônicos de participação social .....</b>	<b>109</b>
2.2.2.3 <b>Limitações na transparência ativa das páginas sobre participação social publicadas na internet.....</b>	<b>113</b>
2.2.3 <i>Obstáculos estruturais .....</i>	<i>119</i>
2.2.3.1 <b>Barreiras motivacionais .....</b>	<b>120</b>
2.2.3.2 <b>Barreiras epistêmicas .....</b>	<b>124</b>
2.2.3.2 <b>Barreiras sociodemográficas .....</b>	<b>127</b>
QUADRO-RESUMO SOBRE OS PROBLEMAS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	130

QUADRO-RESUMO SOBRE AS CAUSAS DOS PROBLEMAS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	132
<b>QUADRO-RESUMO SOBRE AS CAUSAS DOS PROBLEMAS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL (CONTINUAÇÃO) .....</b>	<b>135</b>
<b>3. BOAS PRÁTICAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>136</b>
3.1 ADOTANDO PRINCÍPIOS GERAIS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	137
3.2 ENGAJANDO CEDO NO PROCESSO REGULATÓRIO .....	148
3.3 INTEGRANDO A PARTICIPAÇÃO EM TODAS AS FASES DO CICLO REGULATÓRIO .....	151
3.4 PLANEJANDO AS ETAPAS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	156
3.5 DIVULGANDO O PLANEJAMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	158
3.6 UTILIZANDO PLATAFORMA ÚNICA PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	160
3.7 AMPLIANDO AS ESTRATÉGIAS DE DIVULGAÇÃO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO .....	171
3.8 COLETANDO INFORMAÇÕES SOBRE OS INTERESSES REPRESENTADOS PELOS USUÁRIOS .....	175
3.9 ADAPTANDO A LINGUAGEM AO PERFIL DO PÚBLICO-ALVO .....	178
3.10 FACILITANDO <i>STAKEHOLDERS</i> A PRODUZIREM COMENTÁRIOS MAIS QUALIFICADOS .....	183
3.10.1 <i>Orientando sobre os propósitos da participação social</i> .....	184
3.10.2 <i>Orientando cidadãos e pessoas leigas a desenvolver comentários úteis para a tomada de decisão regulatória</i> .....	187
3.11 CONSULTANDO DE FORMA EFICAZ .....	190
3.12 GARANTINDO A PUBLICIDADE DOS COMENTÁRIOS RECEBIDOS .....	192
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	193
QUADRO-RESUMO DE BOAS PRÁTICAS PARA A ADOÇÃO DE PRINCÍPIOS GERAIS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	195
QUADRO-RESUMO DE BOAS PRÁTICAS PARA ADOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CICLO REGULATÓRIO .....	196
QUADRO-RESUMO DE BOAS PRÁTICAS PARA O PLANEJAMENTO E CONDUÇÃO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	198
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>203</b>
TRABALHOS ACADÊMICOS .....	203
DOCUMENTOS GOVERNAMENTAIS NACIONAIS E ESTRANGEIROS .....	208
NORMAS E REGULAMENTOS NACIONAIS .....	210
<b>ANEXO I - LISTA DE ENTIDADES ENTREVISTADAS .....</b>	<b>215</b>
<b>ANEXO II - ROTEIROS DE ENTREVISTAS .....</b>	<b>219</b>
<b>ANEXO III - QUESTIONÁRIO PARA <i>SURVEY</i> .....</b>	<b>225</b>
<b>ANEXO IV - PROTOCOLOS METODOLÓGICOS ADOTADOS NA <i>SURVEY</i> .....</b>	<b>240</b>

# Quadros e Figuras

<b>Figura 1. Estrutura deste relatório</b> .....	4
<b>Tabela 1: Fundamentos e pressupostos da participação social</b> .....	7
<b>Figura 2. Participação social nas diferentes fases do ciclo regulatório</b> .....	14
<b>Figura 3. Processo administrativo de consulta pública previsto na LGA</b> .....	16
<b>Figura 4. Cronologia das leis e regulamentos sobre participação social em processos regulatórios na administração pública federal</b> .....	20
<b>Figura 5. Previsão normativa da participação social nas diferentes fases do ciclo regulatório</b> .....	20
<b>Figura 6. Total de mecanismos de participação eletrônica realizados por cada agência reguladora entre 2005 e 2023</b> .....	23
<b>Figura 7. Prazos para contribuir nas consultas públicas antes e depois da LGA</b> .....	25
<b>Figura 8. Disponibilidade e prazo para oferta de respostas às contribuições dos participantes ao longo do tempo</b> .....	25
<b>Figura 9. Momento da realização da participação eletrônica por agência (antes e depois da redação a minuta da norma)</b> .....	27
<b>Figura 10. Percentual de uso de participação social na fase de elaboração da AIR</b> .....	27
<b>Figura 11. Layout de uma consulta pública online do Sistema de Participação Social nas Decisões da ANA</b> .....	35
<b>Figura 12. Número de respondentes à survey – grupo de reguladores</b> .....	40
<b>Figura 13. Número de respondentes à survey: grupo usuários de mecanismos de participação social</b> .....	41
<b>Figura 14. Percepção da importância da participação social para reguladores e usuários dos mecanismos de participação social</b> .....	43
<b>Figura 15. Percepção da importância da participação social para os subgrupos de reguladores</b> .....	44
<b>Figura 16. Percepção da importância da participação social para os subgrupos de usuários de mecanismos de participação social</b> .....	45
<b>Figura 17. Percepção da importância da participação social em cinco fases do ciclo regulatório para reguladores e usuários dos mecanismos de participação</b> .....	47
<b>Figura 18. Percepção da importância da participação social em cinco fases do ciclo regulatório para subgrupos de reguladores</b> .....	49
<b>Figura 19. Etapas consideradas mais importantes para a participação social para os grupos de reguladores e de usuários de mecanismos de participação social</b> .....	50
<b>Figura 20. Etapas consideradas mais importantes para a participação social por subgrupo de reguladores</b> .....	51
<b>Figura 21. Importância de um portal unificado para os reguladores e os usuários de mecanismos de participação social</b> .....	53
<b>Figura 22. Importância de um portal unificado para os subgrupos de reguladores</b> .....	53
<b>Figura 23. Importância de um portal unificado por finalidade na percepção de reguladores e usuários de mecanismos de participação social</b> .....	54
<b>Figura 24. Percepção dos reguladores sobre o nível de engajamento dos mecanismos de participação social</b> .....	68
<b>Figura 25. Percepção dos subgrupos de reguladores sobre o nível de engajamento dos mecanismos de participação social</b> .....	68

<b>Figura 26. Lista dos participantes mais assíduos das consultas públicas e audiências públicas da Anvisa no período entre 2005 e 2019.....</b>	<b>73</b>
<b>Figura 27. Número total de contribuintes e de contribuições recebidas nas consultas públicas realizadas pela Susep entre 2019 e 2023.....</b>	<b>73</b>
<b>Figura 28. Grupos de interesse representados nas consultas públicas das agências reguladoras do setor de transportes .....</b>	<b>76</b>
<b>Figura 29. Percepção dos reguladores sobre o grau de diversidade dos participantes dos mecanismos de participação social.....</b>	<b>78</b>
<b>Figura 30. Percepção dos subgrupos de reguladores sobre o grau de diversidade dos participantes dos mecanismos de participação social .....</b>	<b>79</b>
<b>Figura 31. Percepção dos reguladores sobre a qualidade da participação de diferentes grupos de participantes .....</b>	<b>81</b>
<b>Figura 32. Percepção dos reguladores acerca da qualidade da participação de diferentes grupos de participantes.....</b>	<b>82</b>
<b>Figura 33. Percentual de aceitação das contribuições nas consultas públicas da Susep (2019-2023).....</b>	<b>85</b>
<b>Figura 34. Percentual de aceitação das contribuições das entidades representativas vis a vis contribuições dos participantes individuais (2019-2023) .....</b>	<b>86</b>
<b>Figura 35. Obstáculos à efetividade da participação .....</b>	<b>88</b>
<b>Figura 36. Tratamento jurídico dos mecanismos de participação social em processos regulatórios da administração pública federal .....</b>	<b>90</b>
<b>Figura 37. Utilização e Dispensa de AIR pelas agências reguladoras federais .....</b>	<b>94</b>
<b>Figura 38. Uso de mecanismo de participação social antes e depois da etapa de discussão de minuta normativa .....</b>	<b>95</b>
<b>Figura 39. Impacto da participação segundo o momento da participação (%) .....</b>	<b>98</b>
<b>Figura 40. Problemas mais prejudiciais à participação social para os usuários.....</b>	<b>100</b>
<b>Figura 41. Ações mais importantes para aumentar o engajamento de partes interessadas em processos regulatórios na percepção dos reguladores .....</b>	<b>106</b>
<b>Tabela 2: Vantagens e desvantagens da plataforma “Participa + Brasil” .....</b>	<b>108</b>
<b>Figura 42. Ações mais importantes para fortalecer a participação social na percepção dos usuários .....</b>	<b>112</b>
<b>Figura 43. Percepção dos usuários acerca da importância de ações para aumentar a qualidade da sua participação .....</b>	<b>113</b>
<b>Figura 44. Análise da transparência ativa das consultas públicas da Susep.....</b>	<b>116</b>
<b>Figura 45. Percepção dos reguladores acerca da importância de ações para aumentar a diversidade dos participantes.....</b>	<b>122</b>
<b>Figura 46. Percepção dos usuários acerca da importância de ações para aumentar os incentivos à sua participação.....</b>	<b>124</b>
<b>Figura 47. Percepção dos reguladores acerca da importância de ações para aumentar a participação de partes interessadas .....</b>	<b>126</b>
<b>Figura 48. Conjunto de princípios e standards de participação social (União Europeia).....</b>	<b>142</b>
<b>Figura 49. Conjunto de princípios para a participação social (Reino Unido).....</b>	<b>147</b>
<b>Figura 50. Princípios que devem ser observados, segundo decisão (common law) do Reino Unido, para a realização de uma consulta justa .....</b>	<b>150</b>
<b>Figura 51. Mecanismos de participação adotados no Reino Unido nos estágios inicial e formativo das políticas regulatórias .....</b>	<b>151</b>
<b>Figura 52. Mecanismos de participação adotados pela Comissão Europeia ao longo do ciclo regulatório .....</b>	<b>155</b>
<b>Figura 53. Fases e Etapas da Participação Social .....</b>	<b>158</b>

<b>Figura 54. Publicação da agenda de participação social para a discussão da proposta do “Construction Services Act”, da União Europeia .....</b>	<b>159</b>
<b>Figura 55. Sistema de busca do portal Have your Say, da União Europeia, para mecanismos de participação que serão realizados no futuro (upcoming) .....</b>	<b>160</b>
<b>Figura 56. Página de consulta pública (notice-and-comment) na plataforma Regulations.gov .....</b>	<b>164</b>
<b>Figura 57. Webpage de apresentação de uma call for evidence (Reino Unido).....</b>	<b>167</b>
<b>Tabela 3. Vantagens e fragilidades das plataformas de participação social dos Estados Unidos, Reino Unido e União Europeia .....</b>	<b>170</b>
<b>Figura 58. Vídeo de divulgação, em língua de sinais, de uma call for evidence (governo do Reino Unido) .....</b>	<b>172</b>
<b>Figura 59. Vídeos da série “#BC Sincero”, em página do Banco Central do Brasil na rede social do Instagram .....</b>	<b>175</b>
<b>Figura 60. Documentos informativos sobre consulta governamental no Reino Unido, em formato easy read .....</b>	<b>180</b>
<b>Figura 61. Relatório para a sociedade, sobre recomendação do Conitec de incorporação de novo dispositivo em saúde no SUS .....</b>	<b>181</b>
<b>Figura 62. “Guia Fácil” da Resolução ANM nº 143/2023 .....</b>	<b>181</b>
<b>Figura 63. Resposta governamental a uma consulta pública, no formato easy ready (Reino Unido) .....</b>	<b>183</b>
<b>Figura 64. Orientações para a Tomada de Subsídios da Agenda Regulatória da ANA 2025/26 .....</b>	<b>185</b>
<b>Figura 65. Webinário sobre a Elaboração da Agenda Regulatória da ANA .....</b>	<b>186</b>
<b>Figura 66. Página oficial do projeto Regulation Room (Cornell erulemaking initiative) ..</b>	<b>189</b>
<b>Figura 67 – Modalidades de respondentes da survey (em %) .....</b>	<b>242</b>

# Abreviaturas e Siglas

AIR – Análise de Impacto Regulatório

Anac – Agência Nacional da Aviação Civil

ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

Ancine – Agência Nacional do Cinema

Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações

Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANM – Agência Nacional de Mineração

ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar

ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

ANPD – Agência Nacional de Proteção de Dados

Antaq – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

APA – *Administrative Procedure Act*

ARR – Avaliação de Resultado Regulatório

BCB – Banco Central do Brasil

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CNSeg – Confederação Nacional das Seguradoras

CNSP – Conselho Nacional de Seguros Privados

Conitec – Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias do SUS

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

DOU – Diário Oficial da União

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

IDEC - Instituto de Defesa de Consumidores

Inmetro - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

LGA – Lei Geral das Agências Reguladoras

Mapa – Ministério da Agricultura e Pecuária

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços

MS – Ministério da Saúde

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

Procon - Programa de Proteção e Defesa do Consumidor

SCPR – Secretaria de Competitividade e Política Regulatória

SDA – Secretaria de Defesa Agropecuária

Senacon – Secretaria Nacional do Consumidor

SUS – Sistema Único de Saúde

Susep – Superintendência de Seguros Privados

TICs – Tecnologias de Informação e Comunicação

# Apresentação

O objetivo geral deste trabalho de consultoria é apresentar **propostas de aprimoramento do sistema de participação social** na formulação das políticas regulatórias brasileiras. Para tanto, são endereçadas sete questões principais:

1. Qual é a **importância da participação social** na construção de políticas regulatórias?
2. Quais são as **principais características dos mecanismos de participação social** adotados em processos regulatórios no Brasil e como eles se inserem no **ciclo regulatório**?
3. Qual é o **nível de engajamento das partes afetadas pela regulação** nos processos regulatórios da administração pública federal brasileira? Quais fatores influenciam este engajamento?
4. Como é a **qualidade da participação social em processos regulatórios**? Quais fatores afetam a qualidade da participação?
5. Há experiências de participação em processos regulatórios que podem servir de **benchmarking** para o aperfeiçoamento do sistema de participação brasileiro?
6. Quais **medidas** operacionais devem ser adotadas pelos órgãos e entidades regulatórias para promover uma participação social mais efetiva?
7. **Reformas institucionais (normativas)** devem ser adotadas pelo governo federal para aperfeiçoar a transparência e garantir a efetividade dos mecanismos de participação social em processos regulatórios?

Este relatório, que corresponde ao **produto 2** desta atividade de consultoria, está dividido em três partes. Na primeira, pretende-se responder as primeiras duas perguntas acima assinaladas. Essa parte se inicia com uma revisão de literatura acerca da **importância da participação social** para fortalecer as políticas regulatórias. A adoção de mecanismos de participação social em processos regulatórios cumpre diversos propósitos, como conferir **legitimidade** às decisões regulatórias, incrementar sua **transparência**, bem como contribuir para o aprimoramento da **qualidade** das escolhas regulatórias. Para o cumprimento desses objetivos, no entanto, deve-se ter o cuidado de inserir mecanismos de participação **em todas as fases do ciclo regulatório**, de forma integrada a outras ferramentas de melhoria regulatória como **agenda regulatória**, bem como estudos de **análise de impacto e avaliação de resultado regulatório**. Conclui-se esta parte com uma análise sobre a percepção de reguladores e *stakeholders* sobre a importância do fortalecimento da participação social ao longo de todo o ciclo regulatório.

A segunda parte deste relatório responderá as perguntas 3 e 4 acima indicadas. Pretende-se, inicialmente, analisar se a participação social em processos regulatórios enfrenta **problemas de efetividade**. A partir da revisão de literatura teórica e empírica, bem como de dados primários coletados neste trabalho de consultoria, pretende-se analisar tanto **o nível e a diversidade** do engajamento de partes afetadas e interessadas nos processos regulatórios da administração federal brasileira, quanto a **qualidade** dessa participação. Em seguida, pretende-se analisar as **causas desses problemas** que, para fins deste trabalho, foram subdivididas em **institucionais, tecnológicas e estruturais**.

A terceira e última parte apresenta um conjunto de **boas práticas regulatórias** adotadas tanto por **governos de outro países**, como pelos próprios **órgãos e agências reguladoras brasileiras** que possam servir de inspiração para a construção de soluções participativas para o contexto brasileiro. Busca-se, nesta parte, identificar abordagens e estratégias adotadas para enfrentar os problemas identificados

na segunda seção, que comprometem o potencial deliberativo e democrático dos mecanismos de participação.

Para a produção deste relatório, este trabalho lançou mão de quatro procedimentos metodológicos principais: 1) **revisão da literatura teórica e empírica** sobre participação social em processos regulatórios; 2) **levantamento quantitativo sobre o uso de mecanismos de participação social** das agências reguladoras federais; 3) **estudo qualitativo e quantitativo da percepção** sobre os desafios de implementação da participação em processos regulatórios; 4) **revisão da literatura sobre benchmarking internacional** sobre participação social em processos regulatórios.

Para a referida pesquisa de percepção, foram realizadas **entrevistas semiestruturadas** com servidores públicos lotados em órgãos e entidades reguladoras, em entidades responsáveis pela coordenação e supervisão de ações de melhoria regulatória, bem como pessoas atuantes em entidades representativas de agentes regulados, sociedade civil e academia.<sup>1</sup> Paralelamente à realização de entrevistas semiestruturadas, também foi realizada uma **pesquisa de opinião**, por meio da submissão de formulário (*survey*), criados por meio da plataforma Qualtrics, para uma lista de 1.100 contatos, mantida pela **Secretaria de Competitividade e Política Regulatória (SCPR)** do **Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC)**.<sup>2</sup>

Embora o trabalho esteja subdividido em três partes independentes entre si, sugere-se que sua leitura seja realizada na ordem sequencial, para uma melhor compreensão e aproveitamento dos temas abordados.

---

<sup>1</sup> Optou-se por omitir a identidade dos entrevistados. A lista com o número de entrevistas realizadas, bem como os roteiros de entrevistas semi-estruturadas adotado para a sua realização, constam, respectivamente, dos anexos I e II deste relatório.

<sup>2</sup> A lista de perguntas do questionário e o protocolo utilizado para a coleta e análise dos dados constam dos anexos III e IV deste relatório.

Figura 1. Estrutura deste relatório

## **PARTICIPAÇÃO SOCIAL no processo regulatório**

### **IMPORTÂNCIA**

Mecanismos de participação social incrementam a **legitimidade, transparência** e **qualidade** das decisões regulatórias

### **PROBLEMAS**

A participação social enfrenta obstáculos de ordem **institucional, technological** e **estrutural**

1

**Importância da Participação Social**

2

**Problemas da Participação Social**

3

**Boas práticas para fortalecer a participação social**

### **BOAS PRÁTICAS**

Precisamos pensar em soluções factíveis e baseadas em evidências para fortalecer a participação social

# 1. Importância da Participação Social

## 1.1 Fundamentos da participação social no processo regulatório

Mecanismos de participação ou engajamento de partes interessadas em processos regulatórios são um importante e indispensável instrumento de melhoria regulatória, pois cumprem uma **tripla função**:

1. Conferem maior **legitimidade** às ações regulatórias, ou seja, aumentam a aceitação e confiança de cidadãos nas decisões regulatórias, já que estas passam a levar em consideração as contribuições das partes diretamente afetadas pela regulação.
2. Aumentam a **transparência** das decisões regulatórias, que consiste na disponibilidade e acesso facilitado de informações sobre as políticas regulatórias, garantindo que as partes diretamente afetadas pela regulação compreendam as regras que as afetam e participem de forma informada no processo regulatório.
3. Melhoram a **qualidade** da regulação, já que reguladores não são oniscientes e dependem do intercâmbio de informações com as partes diretamente afetadas pela regulação para construir soluções regulatórias potencialmente eficazes.

A mera utilização dos mecanismos de participação social em processos regulatórios eletrônicos não necessariamente cumpre essas funções. Para tornar mais legítimas as decisões regulatórias, a participação social deve ser **deliberativa e democrática**. A deliberação pressupõe que não apenas haja diálogo, ou seja, troca de ideias e respeito mútuo entre os participantes, mas que também sejam gerados **consensos** que, ao final, serão incorporados nas decisões e políticas regulatórias (Rossi, 1997). A deliberação, por sua vez, será tão mais democrática quanto mais **representatividade/diversidade** houver nos grupos que participam dos processos regulatórios. A participação social será deliberativa, portanto, se propiciar interações entre os participantes que resultem em políticas regulatórias diferentes daquelas inicialmente propostas antes da realização do diálogo. E, por fim, será democrática se

envolver os pontos de vista de todas as partes diretamente afetadas pela regulação (Wagner *et al*, 2021).

Para garantir **transparência**, as decisões tomadas pelas agências, bem como as razões e as evidências nas quais elas se embasam devem ser disponibilizadas ao público e estar claramente formuladas. A transparência não só viabiliza uma participação social devidamente informada em processos regulatórios, mas também garante que todos os atores – entes governamentais, agentes econômicos, representantes da sociedade civil, acadêmicos, entre outros – possam compreender as razões que fundamentam decisões regulatórias passadas, presentes e futuras.

Por fim, mecanismos de participação social melhoram a **qualidade** da regulação quando propiciam que as partes afetadas pela regulação contribuam com argumentos jurídicos, técnicos, econômicos e científicos não previstos inicialmente pelos reguladores. Experiências pessoais de cidadãos, minorias, comunidades tradicionais e outros grupos normalmente ausentes ou sub-representados em processos regulatórios também podem trazer informações úteis para a construção de políticas regulatórias. Por meio de um tipo particular de conhecimento, a que Farina e coautores (Farina *et al*, 2012a; 2012b) denominam de “conhecimento situado”, esses atores apresentam informações, baseadas em experiências vividas, que auxiliam na identificação de impactos, problemas, efeitos indesejados etc.

**Tabela 1: Fundamentos e pressupostos da participação social**

Como tornar as decisões dos reguladores mais legítimas?	Como tornar as decisões dos reguladores mais transparentes?	Como melhorar a qualidade das decisões regulatórias?
Participação deliberativa e democrática	Transparência ativa Comunicação efetiva	Participação qualificada
Engajamento amplo/diverso Diálogos Acordos/Consensos Influência na decisão final	Informações disponíveis Informações claras, precisas e compreensíveis	Argumentos jurídicos, técnicos, econômicos e científicos Conhecimento “situado”

Fonte: elaboração própria com base em descrições de Wagner *et al* (2021); Coglianese *et al* (2009) e Farina *et al* (2013).

## 1.2 Participação em processos regulatórios na era digital

O surgimento e a expansão da **internet** a partir dos anos 1990 modificou a forma como os cidadãos passaram a interagir com o Estado. Além de ampliar a difusão e o acesso à informação, a internet facilitou a comunicação entre atores da sociedade civil, do mercado e do Estado, além de propiciar oportunidades de participação de *stakeholders* na formulação de políticas públicas, incluindo as regulatórias.

Na área de regulação, mecanismos de participação social em processos normativos tornaram-se usuais com o surgimento das agências reguladoras<sup>3</sup> a partir do final dos anos 1990. As leis instituidoras dessas agências, com algumas exceções,<sup>4</sup> previram a obrigatoriedade de **consultas públicas** para a discussão de propostas de atos normativos.

Essas consultas públicas, desde o seu surgimento, têm por característica permitir a **participação eletrônica**, via internet, de contribuições por escrito de todas as partes interessadas em contribuir com a redação final da proposta regulatória. Considerando que o período de criação das agências reguladoras coincidiu com o momento de ampliação do uso da Internet no Brasil, as consultas públicas realizadas pelas agências já nasceram intermediadas pelo uso de **tecnologias de informação e comunicação (TICs)**. Não houve, portanto, um período de “participação analógica” dos processos regulatórios no Brasil, o que impossibilita analisar, tal como o fizeram pesquisadores nos Estados Unidos (Coglianese, 2006; Balla; Daniels, 2007), se a

---

<sup>3</sup> Para fins deste trabalho, considera-se como “agências reguladoras” as entidades listadas na Lei nº 13.848/2019, também conhecida como “Lei Geral das Agências Reguladoras” (LGA): Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional de Mineração (ANM) e Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

<sup>4</sup> Apenas 4 das 11 agências reguladoras criadas entre 1996 e 2019 não previram consulta pública como mecanismo de participação obrigatório. No entanto, essas agências – Anvisa, ANS, ANA e Ancine – também tinham por prática utilizar mecanismos de participação em seus processos regulatórios mesmo antes da consulta pública de atos normativos ter se tornado obrigatória (Salinas; Martins, 2018).

introdução de TICs em processos regulatórios teriam cumprido a promessa de promover maior engajamento de partes interessadas.

Órgãos e entidades reguladoras atualmente adotam mecanismos de participação eletrônica em diversos formatos, que não se restringem às consultas públicas de participação online e escrita. Audiências públicas e reuniões participativas, presenciais e virtuais, também são hoje comumente adotados pelos reguladores, conforme será visto neste relatório.

Neste trabalho, pretende-se dar especial ênfase aos **mecanismos de participação eletrônicos**, que representam a principal porta de entrada da participação de *stakeholders* em processos regulatórios, não só no Brasil, mas na maioria dos países que adotam essa crucial ferramenta de melhoria regulatória. Há casos, no entanto, em que a participação presencial não deve ser substituída inteiramente pela participação eletrônica, especialmente quando as partes afetadas pela regulação não dispõem de conhecimento, recursos ou motivação para participar por meio de plataformas eletrônicas. Essas limitações da participação eletrônica serão abordadas oportunamente neste relatório, quando forem mencionadas as circunstâncias em que for recomendável que mecanismos de participação eletrônicos devam complementar ou reforçar, ao invés de substituir, outras formas de participação presencial adotadas pelos órgãos e entidades reguladoras.

### 1.3 Mecanismos de Participação Social no Ciclo Regulatório

O **ciclo regulatório** abrange cinco etapas que explicam a vida de uma regulação: 1) **planejamento**; 2) **formulação**; 3) **decisão**; 4) **implementação**; e 5) **revisão** (Cabugueira, 2020). Nessas etapas, que são realizadas de forma sucessiva e circular, reguladores utilizam-se das seguintes ferramentas de melhoria regulatória: (i) **agenda regulatória**; (ii) **Análise de Impacto Regulatório (AIR)**; (iii) **Avaliação do Resultado Regulatório (ARR)**; e (iv) **mecanismos de participação social**.

A análise integrada dos pilares da **melhoria regulatória** revela que sua eficácia depende fundamentalmente de sua articulação. O planejamento fornece direção e

previsibilidade; a participação social aporta legitimidade e conhecimento contextual; e as avaliações de impacto introduzem racionalidade, evidência e *accountability*. Quando utilizados em conjunto, esses instrumentos se potencializam mutuamente, formando um sistema regulatório mais transparente, eficiente e democrático (EUROPEAN UNION, 2021; OECD, 2012; OECD, 2021).

Na etapa de **planejamento**, reguladores definem o conjunto de temas regulatórios sobre os quais se dedicarão em um determinado momento. Nesta etapa, formula-se a **agenda regulatória**, de periodicidade anual ou bianual, que não somente define e elenca os temas regulatórios prioritários, mas também propicia um cenário de maior previsibilidade às partes diretamente afetadas pela regulação, que passam a conhecer, com antecedência, as normas e regulamentos que afetarão suas atividades. Mecanismos de participação podem e devem ser adotados para a construção de agendas regulatórias, auxiliando os reguladores a definir, ordenar, preparar e executar as ações exigidas ao longo do processo normativo. Quando integrada desde o início do ciclo regulatório, a participação dos interessados permite identificar com maior precisão os problemas regulatórios relevantes e as expectativas sociais em relação à atuação do Estado. Isso contribui diretamente para a construção de agendas regulatórias mais sensíveis aos contextos concretos e às demandas reais dos diversos segmentos sociais.

“Nós participamos a cada biênio da construção da agenda regulatória. Então a gente já se prepara sobre isso. Na agência nós prevemos quais são os setores que vão regular aquilo. Então nós conseguimos abordar esses setores. Isso a gente consegue preparando nossa equipe técnica. Querendo ou não, a nossa área de alimentos e de saúde, dois temas que são da Anvisa – alimentos e medicamentos - são as nossas áreas mais tecnicamente preparadas, porque elas foram evoluindo à medida que a agência também foi melhorando. Então, veja, **a implementação da boa prática regulatória dentro do Estado qualifica a participação social da**

**sociedade civil**, porque a gente vai evoluindo junto com eles.<sup>5</sup>

A fase de **formulação** envolve a elaboração propriamente dita das normas regulatórias. Nessa fase, órgãos e entidades reguladoras podem convocar partes interessadas para discutir **problemas regulatórios** de forma ampla. Quando o processo exigir elaboração de **Análise de Impacto Regulatório (AIR)**, reguladores podem engajar as partes interessadas tanto para a construção propriamente dita das diferentes fases da análise de impacto (e.g. consulta para definição do problema regulatório, objetivos e alternativas), quanto para consultar a população sobre o estudo de AIR já finalizado. A AIR ganha em legitimidade, precisão e utilidade quando alimentada por contribuições vindas da sociedade. Os dados empíricos, as percepções sobre os efeitos esperados ou reais das regulações, e as críticas aos critérios de avaliação empregados pelas agências são insumos valiosos para a robustez técnica e para a legitimidade política dessas análises. A interação com as partes afetadas e/ou interessadas pelas propostas regulatórias é crucial porque ajuda a mitigar os riscos de viés decisório, como a tendência à confirmação ou a resistência ao abandono do *status quo*. A participação social, nesse sentido, funciona como um contrapeso cognitivo às limitações da racionalidade dos decisores públicos.

Por fim, mecanismos de participação também podem ser utilizados em fase mais avançada da etapa de formulação, para discutir **propostas de normas já redigidas** pelo regulador. Em diversos países, inclusive no Brasil, a participação social só é obrigatória neste momento, quando a minuta de norma regulatória já foi redigida. Em parte, isso ocorre porque muitos países têm mimetizado a solução institucional da *Administrative Procedure Act (APA)* norte-americana, que obriga agências a consultar a população apenas quando a norma já tiver sido elaborada (Kerwin; Furlong, 2018).

A fase de **decisão** consiste na aprovação da proposta de norma regulatória pelos tomadores de decisão dos órgãos ou entidades reguladoras. Em órgãos e

---

<sup>5</sup> Depoimento de representante de organização da sociedade civil atuante na defesa de direitos, em entrevista realizada em 19 de dezembro de 2024.

entidades reguladoras em que é realizada **sessão pública para a aprovação da norma** (e.g. sessões das diretorias colegiadas de agências reguladoras) é possível que se ofereça uma última oportunidade de participação às partes interessadas, garantindo-lhes que se manifestem oralmente antes que as normas sejam aprovadas e promulgadas. A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)<sup>6</sup>, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)<sup>7</sup> e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)<sup>8</sup>, por exemplo, garantem o direito das partes interessadas de realizar sustentação oral em sessão de diretoria colegiada.

A **implementação** é a fase em que a norma regulatória é colocada em prática, exigindo que reguladores monitorem se as partes afetadas pela regulação estão se comportando conforme o esperado. Mecanismos de participação social podem ser também utilizados na fase de implementação para auxiliar os reguladores em suas ações de fiscalização e monitoramento. Órgãos e entidades reguladoras dispõem de sistemas variados para registro de manifestações de usuários e consumidores de produtos e serviços regulados pelos primeiros, como os canais “Fale Conosco”, as Ouvidorias, as plataformas de reclamação de consumidores (e.g. plataforma consumidor.gov), dentre outros. Esses mecanismos de escuta extrapolam a finalidade de atendimento e resposta aos cidadãos, já que as manifestações registradas podem servir de subsídios para as atividades finalísticas dos órgãos e entidades reguladoras (Guerra; Salinas, 2020).

Por fim, o ciclo regulatório termina – e reinicia – com a etapa de **revisão** ou **avaliação** das políticas regulatórias, em que se analisa retrospectivamente se determinadas normas estão ou não atingindo os impactos esperados. As avaliações de impacto retrospectivas também promovem o uso de evidências empíricas na regulação, vinculando decisões a dados objetivos sobre custos e benefícios das alternativas disponíveis. Diferentemente da AIR, a **Avaliação de Resultado Regulatório (ARR)**

---

<sup>6</sup> Art. 30, VIII, da Resolução nº 136, de 7 de dezembro de 2022 (regimento interno da ANA).

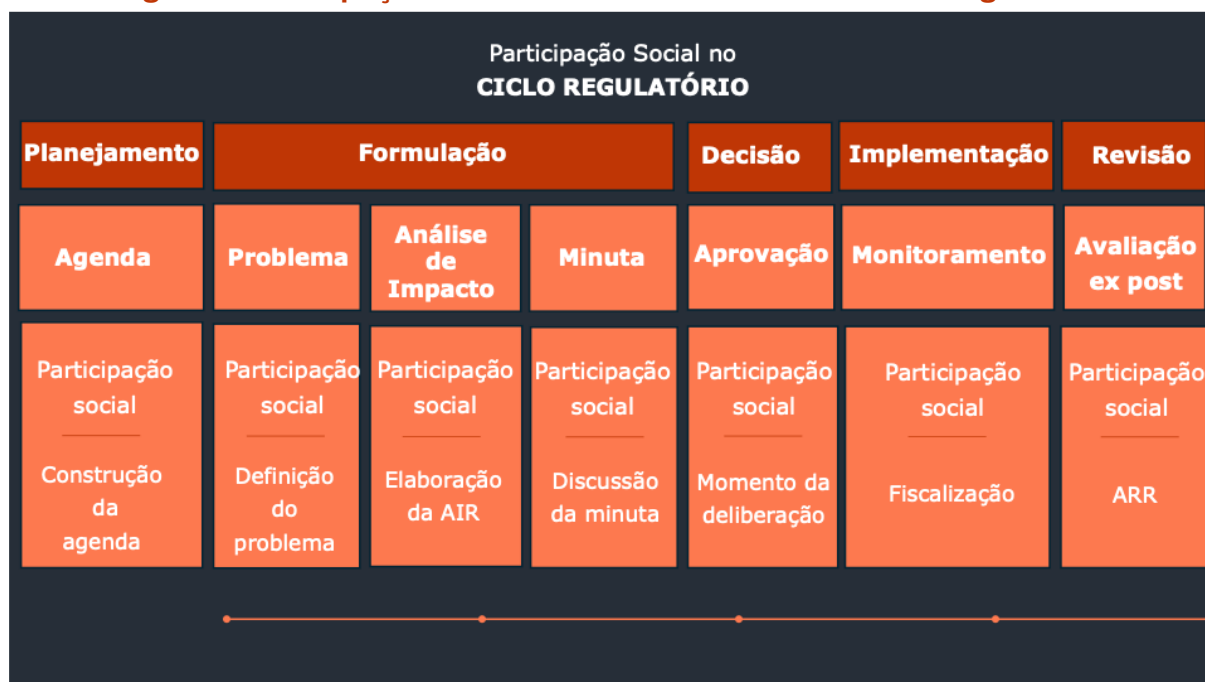
<sup>7</sup> Art. 22 da Resolução de Diretoria Colegiada nº 585, de 10 de dezembro de 2021 (regimento interno da Anvisa).

<sup>8</sup> Art. 45, da Resolução Normativa nº 1.133, de 25 de agosto de 2025 (norma que disciplina o processo administrativo na Aneel).

baseia-se não em estimativas de impacto, mas em dados reais, permitindo verificar se os resultados regulatórios efetivamente atenderam aos objetivos propostos. No entanto, essa dimensão empírica enfrenta obstáculos, pois conectar a formulação de políticas a evidências científicas continua sendo um desafio em muitos países (OECD, 2021). A ARR também ganha em legitimidade, precisão e qualidade quando engaja as partes interessadas no seu processo de elaboração. De forma semelhante, a ARR pode ser um instrumento de prestação de contas e de fortalecimento da confiança social. Ao divulgar os resultados concretos de uma política regulatória, o órgão público demonstra comprometimento com a transparência, com a efetividade de suas ações e com a disposição de corrigir eventuais erros de percurso. Isso fortalece o vínculo entre a sociedade e os reguladores e estimula um ciclo virtuoso de engajamento, aprendizado e legitimidade.

A figura 2 mostra que a participação social pode estar inserida em todas as fases do ciclo regulatório. Esses mecanismos de participação alimentam e são retroalimentados, por sua vez, por agendas regulatórias, estudos de análise de impacto regulatório e avaliações *ex post*. Como visto, a participação social pode aportar legitimidade, transparência e conhecimento situado para a construção de agendas regulatórias e estudos de análise e avaliação de impacto. Já as agendas, assim como os relatórios de AIR e de ARR, podem auxiliar os *stakeholders* para participar de modo mais esclarecido e informado dos processos regulatórios. O “segredo”, portanto, da efetividade da participação social começa por inseri-la ao longo de todo o ciclo regulatório de forma bem articulada com as demais ferramentas de melhoria regulatória.

**Figura 2. Participação social nas diferentes fases do ciclo regulatório**



Fonte: elaboração própria com base em recomendações/boas práticas em EUROPEAN UNION (2021); OECD (2012); OECD (2021).

## 1.4 Participação social na regulação e legislação federal

No Brasil, a incorporação de mecanismos de participação na atividade regulatória tem ocorrido de forma gradual. Para as agências reguladoras federais brasileiras, mecanismos de participação foram inicialmente incorporados ao processo regulatório por meio de suas leis instituidoras, que previram consultas públicas como etapa obrigatória do processo normativo<sup>9</sup>.

Em um segundo momento, a Lei nº 13.848/19, usualmente referida como “**Lei Geral das Agências Reguladoras**” (LGA), instituiu regras procedimentais gerais e exigências de transparência, aplicáveis, indistintamente, a todas as agências

<sup>9</sup> Por exemplo a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, também conhecida como “Lei Geral de Telecomunicações”, previu originalmente, em seu artigo 42, que “as minutas de atos normativos [da Anatel] serão submetidos à consulta pública, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca.

reguladoras para a realização de consultas públicas. A LGA definiu a **consulta pública** como o “instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora” e a **audiência pública** como “o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual é facultada a manifestação oral por quaisquer interessados em sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante”. A audiência pública, que já vinha de longa data sendo utilizada pelas agências reguladoras em diferentes fases do ciclo regulatório, permaneceu facultativa. Já a consulta pública foi prevista na LGA como uma ferramenta de participação obrigatória para uma fase específica do processo de produção normativa – a de discussão de minuta de texto normativo. Para todas as outras fases do ciclo regulatório, a participação social permaneceu facultativa<sup>10</sup>.

Entendida a consulta pública como um processo, a LGA estabeleceu cinco fases para a sua realização: (i) **Convocação**; (ii) **Recebimento das contribuições**; (iii) **Divulgação das contribuições recebidas**; (iv) **Decisão final** da agência; e (v) **Publicação do relatório de análise das contribuições**.

Com a **convocação**, a agência não apenas dá conhecimento à sociedade de que realizará consulta pública, como também é comum que seja disponibilizado um material de apoio à participação, que busca auxiliar os agentes sociais e mostrar ao público como os debates estão sendo conduzidos pela agência até aquele momento. A LGA exigiu que o ato de convocação da consulta pública fosse publicado no Diário Oficial da União (DOU) e no site da agência. A fase de recebimento de contribuições é o período dentro do qual os participantes podem enviar suas contribuições, cujas datas são estabelecidas no instrumento de convocação. Uma importante novidade da LGA foi a instituição de prazo mínimo de 45 dias para o recebimento das contribuições.<sup>11</sup> Antes da LGA, esses prazos eram individualmente definidos por cada agência, variavam muito entre si, e eram

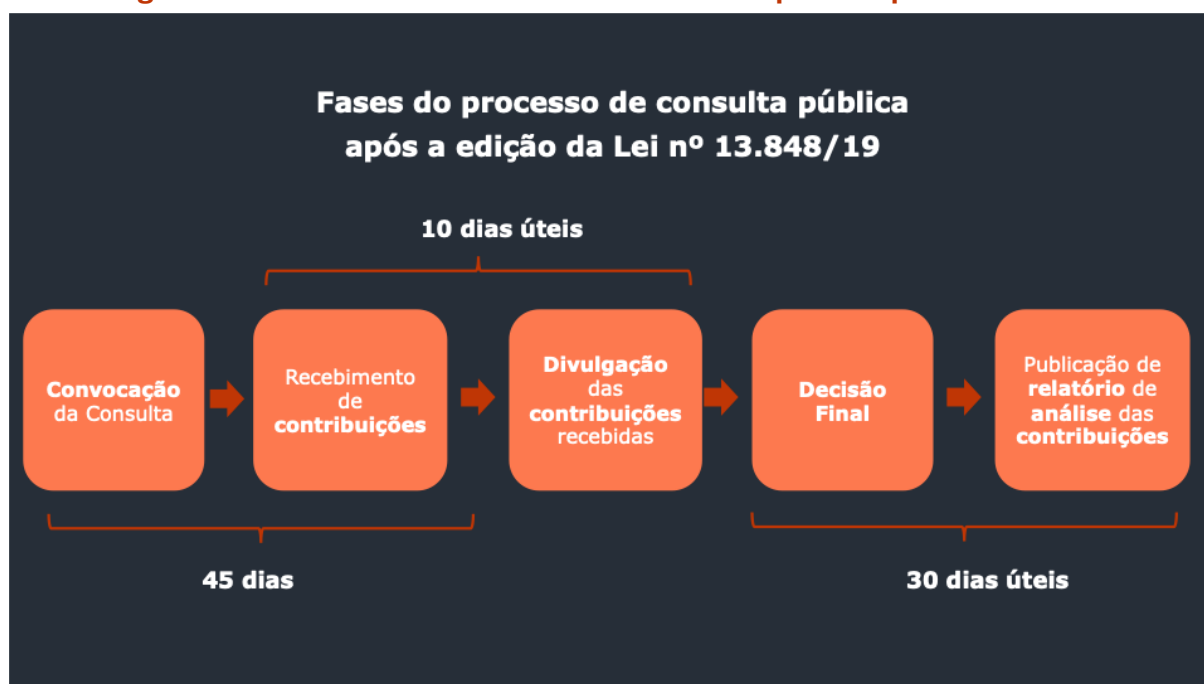
---

<sup>10</sup> Previu o art. 8º do Decreto nº 10.411/20 que o relatório de AIR poderia ser objeto de participação social durante a sua elaboração (“antes da decisão da melhor alternativa”) ou imediatamente após ser concluído (“antes de eventual minuta de ato normativo a ser editado”).

<sup>11</sup> Art. 45, § 2º, da Lei nº 13.848/19.

em sua maioria inferiores a 45 dias. A LGA também instituiu o dever de publicação, nos sites das agências, das contribuições enviadas pelos participantes da consulta pública, no prazo de até 10 dias do seu encerramento.<sup>12</sup> Uma vez concluídas essas etapas, cabe ainda elaborar um relatório com respostas às contribuições recebidas, o qual deverá ser publicado em até 30 dias da tomada de decisão final da agência.<sup>13</sup>

**Figura 3. Processo administrativo de consulta pública previsto na LGA**



Fonte: elaboração própria com base na leitura da Lei nº 13.848/19

Em 2019, além da edição da LGA, foi editada a Lei nº 9.784/19, também conhecida como “**Lei de Liberdade Econômica**”, que introduziu a obrigatoriedade de uso de **Análise de Impacto Regulatório (AIR)** em processos normativos de todos os órgãos e entidades da administração pública federal direta, indireta e fundacional.<sup>14</sup> Em 30 de

<sup>12</sup> Art. 45, § 4º, da Lei nº 13.848/19.

<sup>13</sup> Art. 45, § 5º, da Lei nº 13.848/19.

<sup>14</sup> Embora não haja consenso sobre o número exato de reguladores federais no Brasil, levantamento coordenado pela Secretaria de Competitividade e Política Regulatória (SCPR) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), estima haver 237 órgãos e entidades com competências regulatórias no país. Cf.

junho de 2020, é editado o Decreto nº 10.411, que regulamenta o uso da Análise de Impacto Regulatório (AIR) para todos esses órgãos e entidades reguladoras federais. Esse decreto estabeleceu que a participação social durante a fase de construção da AIR seria facultativa.

Em 19 de outubro de 2020, o Brasil assinou o **Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica com os Estados Unidos**<sup>15</sup>. O Anexo II deste protocolo estabeleceu um conjunto boas práticas regulatórias que ambos os países se obrigaram a adotar. Para adequar a legislação federal aos termos do referido protocolo, foi editado o Decreto nº 11.243/22, que alterou e acrescentou diversos dispositivos ao regulamento de AIR. Dentre as mudanças, introduziu-se a obrigatoriedade, para todos os órgãos e entidades reguladoras federais, de realização de consultas públicas para propostas de atos normativos cuja elaboração tivesse sido previamente instruída por estudo de AIR<sup>16</sup>. Desse modo, órgãos e entidades reguladoras não classificadas como agências reguladoras independentes, que não eram obrigadas a realizar consultas públicas em seus processos regulatórios, passaram a ter a obrigação de fazê-lo pelo menos para os processos normativos em que a realização de AIR é obrigatória.

A consulta pública dos atos normativos precedidos de AIR passou a ter prazo mínimo de 60 dias para normas que impactassem significativamente o comércio internacional e 45 dias para os demais casos.<sup>17</sup> Essas consultas públicas devem admitir

---

Cunha Jr, 2024. Um outro estudo, que utiliza metodologia distinta, apresenta o número de 146 órgãos e entidades reguladoras (Seixas; Saccaro Jr., 2025).

<sup>15</sup> Esse protocolo entrou em vigor no Brasil em 8 de junho de 2022, por meio do Decreto nº 11.092, que o promulgou.

<sup>16</sup> O Decreto nº 11.243/22 alterou a redação do art. 9º do Decreto nº 10.411/2020, que passou a ter a seguinte redação: “Art. 9º. Na hipótese de o órgão ou a entidade optar, após a conclusão da AIR, pela edição, alteração ou revogação de ato normativo para enfrentamento do problema regulatório identificado, o texto preliminar da proposta de ato normativo deverá ser objeto de consulta pública”.

<sup>17</sup> Essas novas regras constam do parágrafo 2º do art. 9º do Decreto nº 10.411/2020, acrescentado pelo Decreto nº 11.243/22.

manifestações por escrito em formato eletrônico, exceto manifestações anônimas, que passaram a ser proibidas.<sup>18</sup>

O Decreto nº 11.243/22 também exigiu, inicialmente, que essas consultas públicas fossem realizadas pela plataforma “**Participa + Brasil**”<sup>19</sup> ou outra que viesse a substituí-la, sendo que o Decreto nº 12.002/24 dispensou o uso dessa plataforma para órgãos e agências que dispusessem de sistemas eletrônicos próprios para a participação<sup>20</sup>. No entanto, esse decreto manteve a obrigatoriedade de publicação de atos convocatórios dessas consultas públicas via plataforma “Participa + Brasil” e eventuais substitutas.<sup>21</sup>

O art. 9A do Decreto nº 10.411/20, com a nova redação dada pelo Decreto nº 11.243/22, passou a estabelecer que a consulta pública seria facultativa para as normas em que a AIR é inaplicável (incisos do § 2º do art. 3º do Decreto nº 10.411/20) ou nas hipóteses de dispensa de AIR (art. 4º do Decreto nº 10.411/20). No entanto, o § 2º do art. 9A<sup>22</sup> estabeleceu que órgãos e entidades reguladoras permanecem obrigados a utilizar mecanismo de participação social, de livre escolha, para as propostas de normas dispensadas de AIR em três situações: (i) baixo impacto (art. 4º, III); (ii) propósito de convergir com normas internacionais (art. 4º, VI); (iii) propósito de atualizar normas obsoletas (art. 4º, VIII).

As leis e decretos acima mencionados estabelecem, conjuntamente, um regime regulatório no qual não só as onze agências reguladoras federais listadas na LGA, mas também os demais órgãos e entidades reguladoras da administração federal estão obrigados a realizar consultas públicas para a discussão de minutas de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. Por força das alterações recentes do Decreto nº 10.411/20, introduzidas

---

<sup>18</sup> Esta proibição consta do § 6º do art. 9º do Decreto nº 10.411/20, acrescentado pelo Decreto nº 11.243/22. Este dispositivo teve impacto, por exemplo, na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que permitia manifestações anônimas antes dessas alterações legais.

<sup>19</sup> Cf. art 8º do Decreto nº 11.243/22, que alterou a redação do art. 10 do Decreto nº 10.411/2020.

<sup>20</sup> Cf. art. 30, § 1º, do Decreto nº 12.002/24.

<sup>21</sup> Cf. art. 30, § 2º, do Decreto nº 12.002/24.

<sup>22</sup> A redação do § 2º do art. 9A do Decreto nº 10.411/20 foi dada pelo Decreto nº 11.259, de 18 de novembro de 2022.

pelos decretos nº 11.243/22 e 11.259/22, estes órgãos deverão realizar consultas públicas para a discussão de minutas de atos normativos que tenham sido previamente instruídos por AIR. Propostas de atos normativos de baixo impacto ou que tenham por objetivo convergir com normas internacionais ou atualizar normas obsoletas deverão ser objeto de participação social, embora a consulta pública não seja obrigatória para estes casos.

Note-se que tanto as agências reguladoras quanto os demais órgãos e entidades reguladoras não estão obrigados a adotar mecanismos de participação social em fases anteriores do processo regulatório. Embora todos os órgãos e entidades reguladoras estejam hoje obrigados a publicar agendas regulatórias com periodicidade mínima de 2 anos<sup>23</sup>, o uso de mecanismos de participação para a construção dessas agendas não é obrigatório, não havendo nenhuma previsão legal sobre seu uso, ainda que facultativo. Agências e os demais órgãos e entidades reguladoras federais também não estão obrigados a incorporar a participação social na discussão de problemas regulatórios amplos, em fase inicial do processo normativo. Embora os reguladores federais possam utilizar mecanismos de participação na fase de análise das alternativas regulatórias (AIR), tal como prevê o Decreto nº 10.411/20 este uso também é facultativo. Por fim, não há qualquer previsão legal sobre participação social na fase de Avaliação do Resultado Regulatório (ARR).

---

<sup>23</sup> Essa foi uma exigência trazida pelo Decreto nº 11.243/22, que em seu art. 6º estabeleceu um conjunto de normas gerais para elaboração das agendas regulatórias.

**Figura 4. Cronologia das leis e regulamentos sobre participação social em processos regulatórios na administração pública federal**



Fonte: Elaboração própria com base na Lei nº 13.848/19, no Decreto nº 10.411/20, no Decreto nº 11.243/22 e no Decreto nº 12.002/24.

**Figura 5. Previsão normativa da participação social nas diferentes fases do ciclo regulatório**

Participação Social no CICLO REGULATÓRIO						
Planejamento	Formulação			Decisão	Implementação	Revisão
Agenda	Problema	Análise de Impacto	Minuta	Aprovação	Monitoramento	Avaliação ex post
Participação social normas internas	Participação social normas internas	Participação social Decreto nº 10.411/20	Participação social L. 13.848/19 D. 10.411/20 D. 11.243/22 D. 12.002/24	Participação social normas internas	Participação social normas internas	Participação social normas internas

Fonte: Elaboração própria com base nos seguintes atos normativos: Lei nº 13.848/19, Decreto nº 10.411/20, Decreto nº 11.243/22 e Decreto nº 12.002/24.

## 1.5 Experiência da administração pública federal no uso de mecanismos de participação social

Os órgãos e entidades da administração pública federal que desempenham funções regulatórias possuem níveis de maturidade muito distintos no uso de mecanismos de participação social em processos regulatórios. Como já mencionado, algumas agências reguladoras acumulam mais de duas décadas de experiência no uso de mecanismos de participação em seus processos regulatórios, o que as afasta, por exemplo, de outros órgãos reguladores pertencentes à administração direta, que apenas recentemente passaram a incorporar instrumentos de melhoria regulatória em seus processos decisórios.

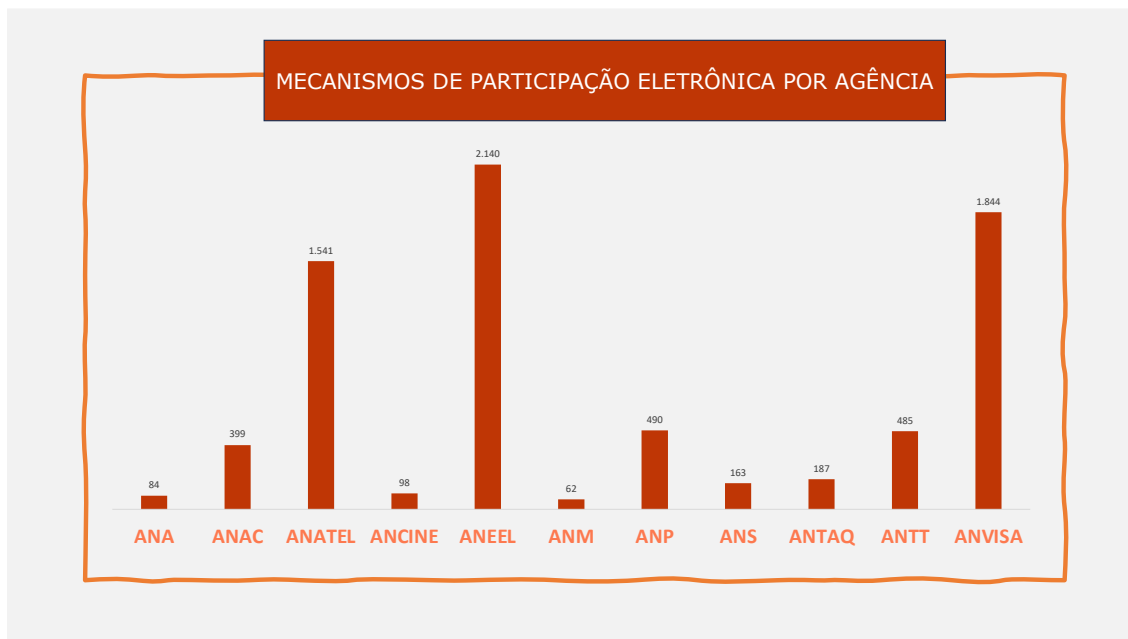
Embora as **agências reguladoras independentes** tenham desenvolvido soluções próprias para incorporar a participação social em seus processos decisórios, é possível identificar padrões comuns entre elas. As agências reguladoras listadas na LGA, por possuírem estruturas organizacionais semelhantes, espelham-se umas às outras para estruturar seus processos decisórios. Já outras **entidades de natureza autárquica**, que possuem **competências regulatórias típicas**, mas que **não são classificadas como agências reguladoras**, como Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Banco Central do Brasil (BCB), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), dentre outras, também possuem trajetórias semelhantes entre si no que diz respeito ao uso de mecanismos de participação social. Já os demais órgãos reguladores, pertencentes à **administração direta** (e.g., Ministério da Agricultura e Pecuária), possuem trajetórias e estruturas de governança muito variadas, além de terem pouca experiência com ferramentas de melhoria regulatória, cujo uso tornou-se obrigatório apenas recentemente. É preciso, deste modo, considerar as diferenças entre

esses grupos de reguladores para a construção de uma política de participação social abrangente, inclusiva e, portanto, efetiva.

### 1.5.1 Participação social em agências reguladoras independentes

As **agências reguladoras independentes** são aquelas que possuem **maior experiência** no uso de mecanismos de participação social eletrônica, sobretudo a consulta pública. Como já observado, as leis instituidoras de 7 das 11 agências reguladoras federais criadas entre 1993 e 2019 já previam a consulta pública como mecanismo de participação obrigatório para a edição de atos normativos antes mesmo da edição da LGA. A consulta pública também era usualmente utilizada pelas quatro agências (ANA, ANS, Anvisa e Ancine) para as quais o instrumento era facultativo (Salinas; Martins, 2018). A Anvisa, para a qual a consulta pública permaneceu como um instrumento de uso facultativo até o surgimento da Lei Geral das Agências (LGA), é inclusive a segunda agência que até hoje mais adotou mecanismos de participação eletrônica. Entre 2005, quando as consultas públicas passaram a ser publicadas de forma sistemática, e dezembro de 2023, a Anvisa realizou 1.844 mecanismos de participação eletrônica para subsidiar os seus processos decisórios. A Aneel é a agência reguladora que até hoje mais realizou mecanismos de participação eletrônica, atingindo um total de 2.140 processos até dezembro de 2023.

**Figura 6. Total de mecanismos de participação eletrônica realizados por cada agência reguladora entre 2005 e 2023**



Fonte: elaboração própria a partir da base de dados do projeto Regulação em Números (FGV Direito Rio)

Com a entrada em vigor da LGA, **as consultas públicas não só se tornaram obrigatórias** para essas agências, mas os **procedimentos para a sua realização tornaram-se mais uniformes**. Como visto, a LGA introduziu prazos para as diversas etapas do processo de consulta pública, incluindo prazo mínimo de 45 dias para o recebimento das contribuições dos participantes. Antes da LGA, esses prazos eram individualmente definidos por cada agência, variavam muito entre si, e eram em sua maioria inferiores a 45 dias. Com a entrada em vigor da lei, os prazos para a realização das consultas públicas tornaram-se, portanto, maiores e mais uniformes entre as agências, **ampliando as oportunidades de participação dos stakeholders**.

A LGA também instituiu o **dever de publicação**, nos sites das agências reguladoras, **das contribuições dos participantes** da consulta pública, no prazo de até 10 dias do seu encerramento, além da obrigação de publicação **do relatório de análise das contribuições recebidas**, em até 30 dias da tomada de decisão final da agência. Por força dessas exigências legais, agências que antes não publicavam de forma sistemática relatórios de análise de consulta pública, passaram a fazê-lo.

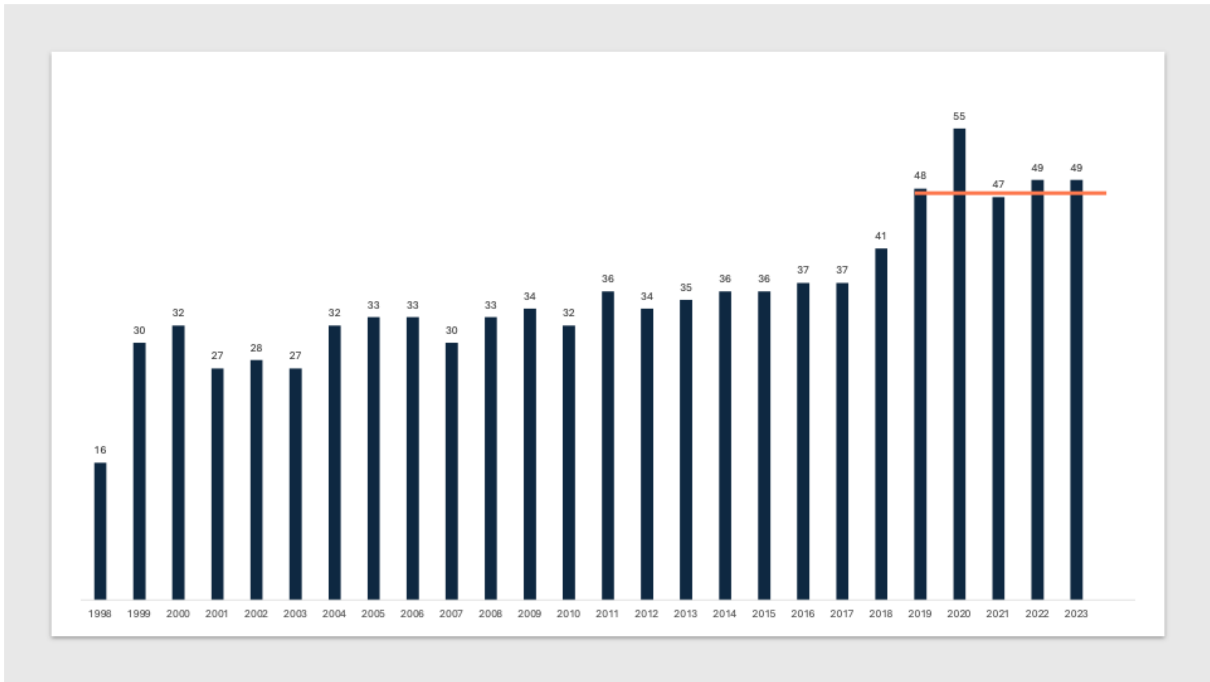
“[Uma] coisa que mudou também é a questão da resposta. A gente sempre teve no sistema [de participação] o campo para responder à sociedade se aceitou, se não aceitou, por que não aceitou, por que aceitou parcialmente. **Mas o que a gente via é que muitas consultas acabavam ficando sem essa resposta à sociedade, e por quê? Porque a Anatel tinha isso como uma coisa do sistema, mas não tinha nenhuma obrigação. Quando vem a lei e fala “você tem que responder em até 30 dias úteis da decisão”, isso gerou aqui um processo interno.** Toda vez que uma norma é aprovada, a gente tem um *check list* de coisas a fazer. Entre elas, publicar as respostas às contribuições no sistema, dentro daquele prazo”.<sup>24</sup>

Essas novas exigências têm contribuído não só para a **melhoria na transparência ativa** das agências, mas também têm provocado **mais agilidade na disponibilização das informações** solicitadas. Isso fica evidente quando se observa os percentuais de disponibilidade do relatório de análise das contribuições dos mecanismos de participação. Os gráficos da figura 7 mostram que não só as agências têm publicado mais relatórios de análise de contribuições desde que a LGA foi aprovada, mas também que têm publicado relatórios de análise de contribuições em de forma mais célere.

---

<sup>24</sup> Depoimento de servidor(a) público(a) federal, em entrevista realizada em 28 de janeiro de 2025.

**Figura 7. Prazos para contribuir nas consultas públicas antes e depois da LGA**

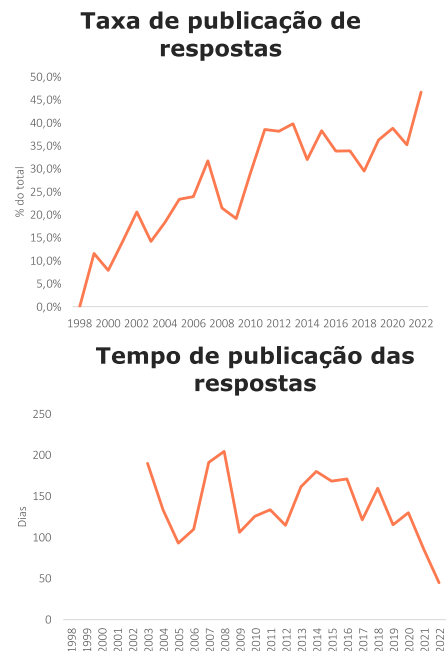


**Figura 8. Disponibilidade e prazo para oferta de respostas às contribuições dos participantes ao longo do tempo**

Procedimentos

**IMPORTAM**

para a participação



Fonte: elaboração própria a partir da base de dados do projeto Regulação em Números (FGV Direito Rio)

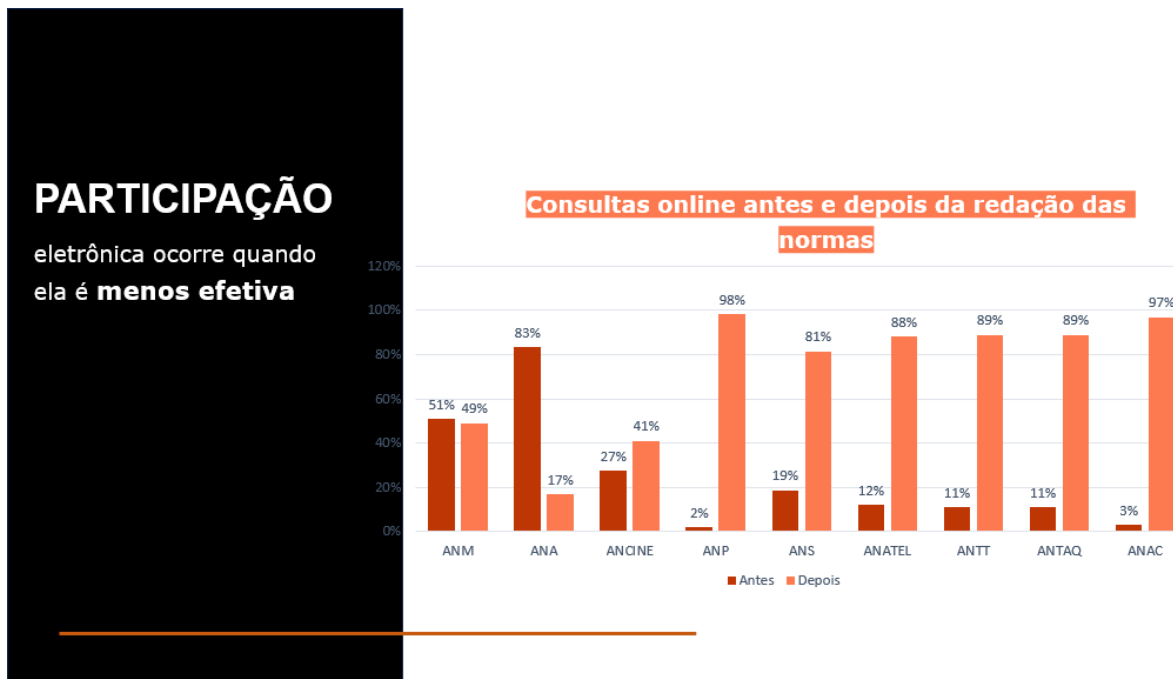
Como visto, a LGA instituiu a **obrigatoriedade** de realização da **consulta pública apenas em estágio avançado do ciclo regulatório**, para a discussão de minuta de norma regulatória já redigida pela agência. Como visto na seção 1.3, mecanismos de participação podem ser realizados em qualquer estágio do ciclo regulatório. No entanto, as agências reguladoras listadas na LGA os adotam com muito menos frequência nas fases em que seu uso é facultativo. Embora essas agências reguladoras tenham adotado, em tempos recentes, mecanismos de participação variados para a construção de suas agendas regulatórias e estejam paulatinamente incorporando outros mecanismos de participação, como tomadas de subsídios, consultas dirigidas e reuniões participativas para a elaboração de AIRs, ainda é **pouco recorrente** a utilização desses mecanismos de **participação para a discussão de problemas mais amplos**, antes de se decidir sobre o “que” e “como” regular. O gráfico da figura 9 mostra que, à exceção da Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA) e da Agência Nacional de Mineração (ANM), as demais agências reguladoras adotam com muito mais frequência mecanismos de participação eletrônicos quando a norma já está redigida. Embora essas duas agências possuam missões institucionais e estruturas de governança muito distintas, ambas tiveram seu escopo de atuação modificado nos últimos anos. A ANM, a partir de 2017, tornou-se uma agência reguladora, com poderes normativos ampliados<sup>25</sup>. Já a ANA assumiu a competência para editar normas de referência na área de saneamento<sup>26</sup>. Para essas agências, que tiveram suas competências regulatórias ampliadas, mecanismos de participação variados – com destaque para as tomadas de subsídios, consultas dirigidas e reuniões participativas – têm sido importantes aliados para a construção, em conjunto com a sociedade civil, de normas essenciais do seu estoque regulatório.

---

<sup>25</sup> A ANM foi criada pela Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017.

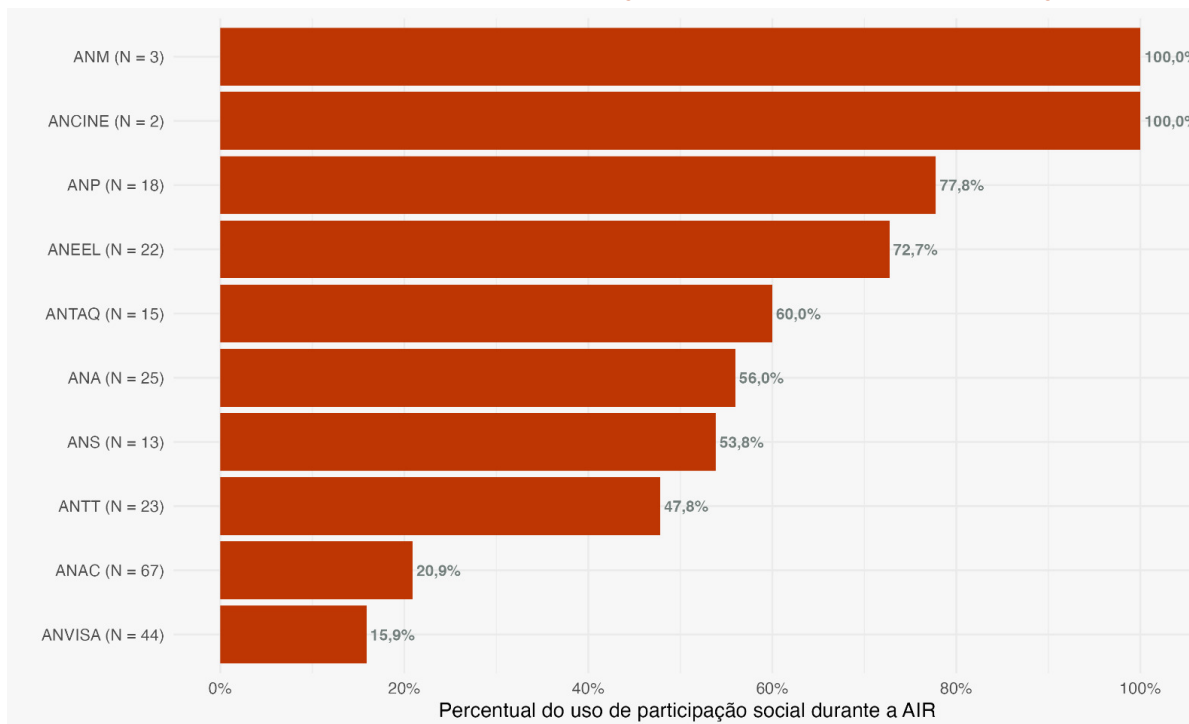
<sup>26</sup> Esta competência foi outorgada à ANA pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.

**Figura 9. Momento da realização da participação eletrônica por agência (antes e depois da redação a minuta da norma)**



Fonte: elaboração própria a partir da base de dados do projeto Regulação em Números (FGV Direito Rio)

**Figura 10. Percentual de uso de participação social na fase de elaboração da AIR**



Fonte: Salinas *et al* (2024).

À primeira vista, os procedimentos de participação social eletrônica instituídos pelas agências reguladoras em suas normas de organização interna e, em alguns casos, em guias e manuais de participação eletrônica<sup>27</sup>, possuem estruturas semelhantes. Por exemplo, todas as agências divulgam e publicam informações sobre seus mecanismos de participação em seus respectivos sites e, para os mecanismos de participação ampla, em que toda a população é convidada a participar, os atos convocatórios de consultas públicas, audiências públicas e tomadas de subsídios são também publicados no Diário Oficial da União (DOU) e na plataforma “Participa + Brasil”.

Apesar dessas semelhanças, há uma **grande variação nos formatos dos sistemas eletrônicos de participação** oferecidos pelas agências, já que apenas duas delas – ANM, Anac e ANPD – utilizam a plataforma “Participa + Brasil” para a condução propriamente dita de seus processos participativos. Como visto, o Protocolo ao Acordo de Cooperação entre Brasil Estados Unidos exigiu, inicialmente, que consultas públicas fossem realizadas pela plataforma “Participa + Brasil”, porém o Decreto nº 12.002/24 acabou dispensando o uso dessa plataforma para órgãos e agências que dispusessem de sistemas eletrônicos próprios para a participação<sup>28</sup>, o que corresponde à maioria das agências.

Além da variação na arquitetura dos sistemas eletrônicos de participação, agências possuem cardápios distintos de mecanismos de participação social para as diferentes fases do ciclo regulatório. Com exceção dos procedimentos da consulta pública e da audiência pública, cujas normas gerais foram estabelecidas pela LGA, os demais mecanismos de participação adotados pelas agências possuem **nomenclaturas, graus de formalização, procedimentos e exigências de transparência também muito variados**. Por exemplo, um mecanismo de participação eletrônica que tenha por objeto discutir, com toda a população, conceitos ou problemas

---

<sup>27</sup> Embora todas as agências reguladoras tenham editado normas que regem seus mecanismos de participação social, nesta pesquisa pode-se apurar que apenas três delas – ANA, Anac e ANM – também elaboraram manuais com explicações detalhadas sobre o funcionamento dos seus mecanismos de participação.

<sup>28</sup> Sobre as razões para a flexibilização dessa regra e os motivos pelos quais a maioria das agências optou por manter sistema eletrônico de participação próprio, ver seção 2.2.2.1.

regulatórios amplos, em etapa inicial do ciclo regulatório, pode receber diferentes denominações, a depender da agência reguladora. A participação social com este propósito pode ser denominada de consulta prévia (ANP), consulta setorial (Anac), consulta pública (Ancine, Anatel), E-participa (Anvisa) e tomada de subsídios (ANA, Antaq, ANTT, ANA, ANS, ANM). Não há, nas normas de organização internas dessas agências, prazos mínimos para as diferentes etapas desse mecanismo de participação, que podem variar consideravelmente entre as agências e entre os diferentes processos normativos de uma mesma agência. Enquanto algumas agências convocam a população para participar desses mecanismos por meio de publicação no DOU, outras não o fazem. Enquanto algumas agências elaboram análise de contribuições para essa modalidade de participação social, a maioria opta por não fazê-lo.

### **1.5.2 Participação social nos demais órgãos e entidades reguladoras federais**

Embora não sejam definidas pela lei como “agências reguladoras”, um conjunto de entidades pertencentes à administração indireta, ao regular segmentos da economia tão variados como setor financeiro e bancário (e.g. BCB, CVM, Superintendência de Seguros Privados - Susep), indústria (e.g. Inmetro, Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI) e, até recentemente, a proteção de dados (ANPD)<sup>29</sup>, também têm incorporado ferramentas de melhoria regulatória, como mecanismos de participação social, em seus processos decisórios.

**A participação social é menos institucionalizada nessas entidades autárquicas do que nas agências reguladoras.** Diferentemente da maioria das agências reguladoras, que realizam consultas públicas desde a sua criação, a prática de participação social das entidades reguladoras pertencentes a esse segundo grupo, internamente mais diverso, surgiu de **forma voluntária** e pouco institucionalizada. A maioria dessas entidades não dispõe de estruturas administrativas que ofereçam apoio

---

<sup>29</sup> A ANPD foi equiparada às demais agências reguladoras listadas na LGA a partir da entrada em vigor da Medida Provisória nº 1.317/25, em 18 de setembro de 2025.

para a realização desses processos participativos, sendo essas funções exercidas diretamente pelas áreas finalísticas, encarregadas de analisar o mérito das regulações.

Se entre as agências reguladoras já se verificam **assimetrias no trato dos procedimentos de participação social**, entre essas entidades as diferenças são ainda mais marcantes. Como visto, o Decreto nº 10.411/20, com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 11.243/22, estabelece a exigência de realização de consulta pública para discussão de minuta de normas precedidas de AIR, além de exigir que sejam adotados mecanismos de participação de livre escolha para certas hipóteses de dispensa de AIR.<sup>30</sup>

Há diferentes procedimentos e ritos para a realização de consultas públicas por parte dessas entidades reguladoras. Por exemplo, o prazo mínimo para recebimento de contribuições de uma consulta pública pode ser da ordem de 10 dias (e.g. ANPD<sup>31</sup>), 15 dias (e.g. Susep)<sup>32</sup> ou 90 dias (e.g. CVM<sup>33</sup>). Enquanto algumas dessas entidades possuem normas internas que tratam do funcionamento dos mecanismos de participação social para diferentes fases do ciclo regulatório (e.g. CVM<sup>34</sup>), outras apenas estabelecem normas para consultas públicas de minutas normativas (e.g. Susep<sup>35</sup>), sendo que há aquelas que ainda não dispõem de uma norma dessa natureza (e.g.

---

<sup>30</sup> Como visto, o Decreto nº 10.411/20, alterado pelo Decreto nº 11.243/22 estabelece que órgãos e entidades reguladoras poderão adotar mecanismo de participação de livre escolha para a discussão de minuta de ato normativo cujo AIR tenha sido dispensado para normas de baixo impacto ou que tenham por objeto (i) convergir normas nacionais com as internacionais ou (ii) revogar normas obsoletas.

<sup>31</sup> A partir de 18 de setembro de 2025, a ANPD passou a ser regida pela LGA, que estabelece prazo mínimo de 45 dias para as consultas públicas. Antes disso, no entanto, prevalecia o disposto no art. 62, § 1º, da Portaria da ANPD nº 1, de 8 de março de 2021, que dispõe sobre o seu Regimento Interno.

<sup>32</sup> Cf. art. 21 da Resolução Susep nº 14/2022.

<sup>33</sup> Cf. Art. 28, § 2º da Resolução CVM nº 67, de 10 de março de 2022.

<sup>34</sup> Cf. Resolução CVM nº 67, de 10 de março de 2022.

<sup>35</sup> Cf. art. 21 da Resolução Susep nº 14/2022.

BCB<sup>36</sup>). Guias e manuais para uso de ferramentas de melhoria regulatória, quando existentes, são para uso apenas interno das entidades<sup>37</sup>.

Enquanto algumas dessas entidades utilizam, à semelhança das agências reguladoras, mecanismos de participação social para a construção de agendas regulatórias (e.g. ANPD<sup>38</sup>), outras não consultam atores externos na elaboração desses instrumentos (e.g. Susep, CVM)<sup>39</sup>, havendo também entidades que ainda não produziram agendas regulatórias em conformidade com as novas exigências do referido protocolo ao Acordo de Cooperação de Comércio entre Brasil e Estados Unidos (e.g. BCB).

Assim como ocorre entre as agências reguladoras, essas entidades **fazem uso de variados sistemas eletrônicos de participação**, havendo aquelas que realizam os processos participativos integralmente pela plataforma “Participa + Brasil” (e.g. ANPD), outras que dispõem de sistemas eletrônicos próprios (e.g. Susep, BCB), e as que recebem as contribuições dos participantes por e-mail (e.g. CVM). Embora essas entidades, por força dos regulamentos do Protocolo ao Acordo de Cooperação entre Brasil e Estados Unidos, estejam obrigadas a **divulgar os seus processos participativos pela plataforma “Participa + Brasil”**, algumas **ainda não estão cumprindo com esta obrigação** (e.g. CVM).

Enquanto algumas entidades têm por regra a realização de mecanismo de participação para aprovar AIR (e.g. Inmetro), outras nunca fizeram uso deste recurso (e.g. Susep). A ausência de uma norma geral para reger os processos de consulta pública também se faz sentir na **falta de uniformidade das informações disponibilizadas por essas entidades em seus respectivos sites**. Embora algumas entidades disponibilizem, com acesso fácil, seus relatórios de análise de contribuições

---

<sup>36</sup> A norma que disciplinará o processo normativo do BCB está em fase de construção, conforme informação obtida em entrevista com servidor(a) da autarquia.

<sup>37</sup> Por exemplo, os guias de elaboração de AIR da Susep e do BCB são restritos ao uso interno.

<sup>38</sup> Cf. Portaria da ANPD nº 16, de 8 de julho de 2021.

<sup>39</sup> Esta informação foi confirmada em entrevistas com servidores da Susep e da CVM.

(e.g. CVM), outras não atendem plenamente os deveres de divulgar em transparência ativa essas informações (e.g. Susep).

Apesar das lacunas e assimetrias na institucionalização dos mecanismos de participação das entidades reguladoras, um fator muito positivo, especialmente entre aquelas que pertencem à administração indireta, é que elas **iniciaram o uso da participação social de forma voluntária**, reconhecendo a importância desse instrumento de política regulatória para fortalecer a legitimidade e melhorar a qualidade de suas regulações.

Alguns **órgãos da administração direta**, como o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) e o Ministério da Saúde (MS), também têm desenvolvido estratégias para incorporar ferramentas de melhoria regulatória em seus processos normativos. A Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), órgão com mais funções regulatórias do MAPA, adota boas práticas regulatórias desde o ano de 2015.<sup>40</sup> O Manual de Boas Práticas Regulatórias atualmente vigente da SDA estabelece um mínimo de 12 etapas para seus processos normativos, dos quais duas contemplam a realização de mecanismos de participação social – audiência e consulta pública – para a discussão de propostas de textos normativos. Esse manual instituiu normas procedimentais semelhantes às estabelecidas pela LGA, como prazo mínimo de 45 dias para o recebimento de contribuições em consultas públicas. Já o Ministério da Saúde também tem buscado incorporar mecanismos de participação em seus processos normativos. Uma prática já consolidada de uso de participação eletrônica do Ministério da Saúde ocorre para a edição de normas da Comissão Nacional Incorporação de Tecnologias do SUS (Conitec), cuja legislação prevê, há quase uma década, o uso obrigatório de mecanismos de participação social, como a perspectiva do paciente na reunião

---

<sup>40</sup> O primeiro manual de boas práticas regulatórias da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) foi instituído pela Portaria nº 68, de 25 de agosto de 2015. Um novo manual foi instituído pela secretaria em 2020, por meio da Portaria nº 191, de 9 de junho de 2020.

plenária do Conitec<sup>41</sup> e as consultas e audiências públicas da proposta de incorporação, exclusão ou alteração das tecnologias em saúde.

A realidade mostra, no entanto, que o **uso de mecanismos de participação social nos processos normativos de órgãos da administração direta ainda é a exceção**. Como visto, o Decreto nº 10.411/20 é o único instrumento legal que dispõe de normas gerais para a participação social para todos os órgãos e entidades reguladoras da administração federal. A participação social nele prevista, no entanto, está predominantemente atrelada ao uso de AIR. Tendo em vista que a maior parte do estoque regulatório da administração federal não está sujeito à AIR, enquadrando-se nas diversas hipóteses de inaplicabilidade e dispensa deste instrumento, a adoção de mecanismos de participação social em processos normativos torna-se residual. Isso não significa que as políticas regulatórias elaboradas por esses órgãos não promovam experiências participativas, mas tão somente que a participação social não está necessariamente localizada nos processos de produção normativa desses órgãos. Torna-se evidente, diante desse cenário, a necessidade de edição de ato normativo adequado para disciplinar de forma abrangente o uso de mecanismos de participação social em todas as fases do ciclo regulatório.

## 1.6 Arquitetura da participação eletrônica em processos regulatórios

Não são apenas os procedimentos de participação que variam muito entre os órgãos e entidades reguladoras, mas também a **arquitetura** dos seus respectivos **sistemas eletrônicos de participação**. Como visto, um **número ainda pequeno de órgãos e entidades reguladoras conduzem os processos participativos pela plataforma “Participa + Brasil”**.

---

<sup>41</sup> A perspectiva do paciente é regida pela Portaria de Consolidação do Ministério da Saúde nº 1, de 28 de setembro de 2017, e as consultas e audiências públicas na revisão de tecnologias são tratadas pela Lei nº 12.401/11, regulamentada pelo Decreto nº 7.646/11. Informações adicionais sobre essa modalidade de participação serão apresentadas na terceira parte deste relatório.

As agências reguladoras federais, pioneiras no uso dos mecanismos de participação social em processos regulatórios, **utilizam recursos muito variados para receber e processar seus mecanismos de participação**. Alguns órgãos e entidades reguladoras recebem contribuições em consultas públicas por e-mail, como Aneel e CVM, por exemplo. A Aneel, agência que mais realizou consultas públicas até o presente momento, e que o faz desde 1998, solicita aos contribuintes que enviem suas contribuições por e-mail<sup>42</sup>. Quando o objetivo da agência é discutir temas e problemas regulatórios amplos, ela substitui o e-mail por questionários com perguntas redigidas sob diferentes formatos - abertas, fechadas ou de múltipla escolha – elaborados por meio de ferramentas como *Survey Monkey* ou *Microsoft Forms*.

Diferentemente da Aneel, agências reguladoras como Anatel<sup>43</sup>, ANTT<sup>44</sup> e ANA<sup>45</sup>, autarquias como Susep<sup>46</sup> e BCB<sup>47</sup>, bem como alguns órgãos da administração direta como o MAPA,<sup>48</sup> possuem sistema eletrônico próprio para o recebimento e armazenamento das contribuições das suas consultas públicas e tomadas de subsídios. Embora cada sistema apresente funcionalidades próprias e possua graus de usabilidade distintos, a arquitetura para recebimento das contribuições é semelhante. Como visto, as consultas públicas se propõem a discutir minutas de textos normativos. Desse modo, para participar nesta fase do ciclo regulatório, os usuários dos sistemas de participação devem registrar suas contribuições seguindo a lógica dos dispositivos –

---

<sup>42</sup> Para participar da discussão de propostas de atos normativos ou outros documentos oficiais, os usuários podem enviar suas contribuições em qualquer formato, embora a agência disponibilize um modelo de formulário, em formato word, para preenchimento. Os participantes devem indicar, em cada linha da tabela/formulário, os dispositivos que pretendem alterar, a redação final que pretendem dar a esses textos e a justificativa para essas mudanças. Nesse formulário é exigido que os participantes informem apenas o seu nome, sem necessidade de indicação do segmento a que pertencem. Por serem enviadas por e-mail, juntamente com esse formulário podem ser anexados outros documentos em diferentes formatos, incluindo bases de dados, por exemplo.

<sup>43</sup> Cf. <https://apps.anatel.gov.br/ParticipaAnatel/>.

<sup>44</sup> Cf. <https://participantt.antt.gov.br/public>.

<sup>45</sup> Cf. <https://participacao-social.ana.gov.br/>.

<sup>46</sup> Cf. <https://www2.susep.gov.br/safe/SCP/app/consultas-publicas>.

<sup>47</sup> Cf. <https://www3.bcb.gov.br/audpub/HomePage?1>.

<sup>48</sup> Cf. <https://sistemasweb.agricultura.gov.br/sisman/>.

artigo, parágrafo, alínea – das normas<sup>49</sup>. Enquanto alguns sistemas permitem que documentos sejam anexados para cada contribuição individual (e.g. ANA, ANTT), em outros não é permitido enviar documentos complementares via sistema (e.g. Anatel).

**Figura 11. Layout de uma consulta pública online do Sistema de Participação Social nas Decisões da ANA**

Consulta Pública nº 002 / 2025

Ainda não houve contribuição

Escolha o dispositivo a contribuir:

- \*Art. 1º
- Parágrafo Único: Serão objeto de regulação da prestação do serviço de adução de
- \*Art. 2º
- V - Operadora Estadual: os Estados do Ceará, da Paraíba, do Pernambuco e do Grande do Norte, que poderão delegar, total ou parcialmente, o exercício desse
- VI - Operadora Federal: A União, por intermédio do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, que poderá delegar, total ou parcialmente, o exerci
- XII - PISF: Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográfic Nordeste Setentrional, abrangendo as estruturas de captação, transporte,
- XIII - Plano de Gestão Anual - PGA: documento elaborado pela Operadora Fed contendo a programação de bombeamento e fornecimento de água bruta nos
- XIV - Plano Operativo Anual- POA: documento elaborado pelas Operadoras Estaduais contendo as previsões de vazão e volume mínimo e máximo, em m³/
- XVI - (Revogado)
- XVII - Receita Requerida: receita anual necessária para cobrir os custos da prestação do Serviço de Adução de Água Bruta, não incluindo a amortização de
- XXIII - Usuário Independente: Usuário do PISF com captação direta nas infraestruturas dos Eixos Norte e Leste, Ramais do Apodi e do Piancó, conforme
- XXIX - (Revogado);
- XXX - Volume demandado: volume demandado, em m³, pelas Operadoras Estaduais, à Operadora Federal, que será apresentado nos respectivos POAs
- XXXI - Volume entregue: volume de água efetivamente entregue, em m³, pela Operadora Federal às Operadoras Estaduais;" (NR)
- \*Art. 5º
- CAPITULO V DAS TARIFAS
- CAPITULO VI

Informe sua contribuição:

Dispositivo: \*Art. 1º .....  
Parágrafo Único: Serão objeto de regulação da prestação do serviço de adução de

Contribuição:\* Sua contribuicao

Justificativa:\* Justificativa

Anexo: Escolher arquivo Nenhum arquivo escolhido

Os itens marcados com \* (asterisco) são obrigatórios!

Cancelar Enviar

Fonte: <https://participacao-social.ana.gov.br/>

Para os mecanismos de participação em que se pretende discutir problemas regulatórios amplos, a variação de estratégias para colher informações e percepções é maior. É muito comum, em fases iniciais do processo regulatório, que órgãos e entidades reguladoras apliquem questionários, com perguntas abertas ou fechadas<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> O usuário deve escolher os dispositivos cuja redação pretende sugerir alterações e redigir, para cada um, sua contribuição. Quando se clica em um dispositivo, é aberta uma aba que permite que o contribuinte redija a sua contribuição e apresente uma justificativa. As contribuições devem ser feitas artigo por artigo. Algumas plataformas reservam, ao final, campo próprio para propostas de alteração ou inserção de dispositivo não contemplado na minuta normativa, enquanto outras não oferecem espaço para contribuições dessa natureza.

<sup>50</sup> Essas perguntas também podem ser realizadas por meio dos referidos sistemas eletrônicos de participação (e.g. tomadas de subsídios do sistema Participa Anatel), mas é comum que as áreas

Há também aquelas entidades que realizam todas as modalidades de consulta eletrônica, inclusive as consultas públicas, por meio de aplicativos e programas hospedados fora de sites governamentais<sup>51</sup>.

Já um terceiro grupo de reguladores tem optado por utilizar a Plataforma “Participa + Brasil” para conduzir seus processos de participação social. Além da obrigação de divulgação das consultas públicas via plataforma “Participa + Brasil”, que, como visto, tornou-se obrigatória para todos os órgãos e entidades reguladoras federais<sup>52</sup>, agências como ANM, Anac e ANPD, bem como órgãos da administração direta, como MS, têm recebido e analisado as contribuições recebidas por meio da plataforma.

A lógica para participar das consultas públicas da plataforma “Participa + Brasil” é semelhante à dos sistemas eletrônicos já mencionados, nos quais o usuário visualiza o texto completo da norma, mas deve clicar em cada dispositivo legal para sugerir mudanças textuais à proposta original<sup>53</sup>. Uma diferença marcante entre a plataforma “Participa + Brasil” e os demais sistemas administrados individualmente pelos reguladores é que na primeira é possível visualizar as contribuições enviadas em tempo real. Nos sistemas eletrônicos acima mencionados, as contribuições são publicadas

---

técnicas também colham informações por meio de outras ferramentas hospedadas fora dos sites dos reguladores. As áreas técnicas da ANA, por exemplo, realizam grande parte das suas tomadas de subsídios pelo seu sistema eletrônico de participação, porém também o fazem por meio de outras plataformas, como *Microsoft Forms*, *LimeSurvey* e *Google Forms*. Nesses casos, materiais complementares deverão ser submetidos por e-mail, fora, portanto, da plataforma.

<sup>51</sup> Este é o caso da Anvisa, que utiliza a plataforma *LimeySurvey* para receber contribuições em mecanismos de participação variados, como consultas públicas, tomadas de subsídios, e-participa e chamamento público. Cf.

[https://anvisa.legis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=recuperarTematicasCollapse&cod\\_modulo=630&cod\\_menu=9373](https://anvisa.legis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=recuperarTematicasCollapse&cod_modulo=630&cod_menu=9373).

<sup>52</sup> A obrigação da divulgação das consultas públicas está prevista no art. 30, § 1º e § 2º do Decreto nº 12.002/24, que estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos.

<sup>53</sup> Desse modo, o usuário da plataforma “Participa + Brasil” deverá clicar no artigo, alínea ou parágrafo para o qual pretende sugerir alteração de redação. Para cada dispositivo é aberta uma aba que permite que o contribuinte informe o título da contribuição, o texto propriamente dito da contribuição, bem como anexe documento em formato pdf. Ao final do texto também é permitido que o participante apresente uma contribuição de caráter mais geral, que não esteja restrita a um dispositivo normativo específico.

nos sites dos órgãos e entidades reguladoras após concluída a fase de recebimento de contribuições.

Para as consultas de temas ou problemas regulatórios amplos, que não envolvam minutas ou normas, a plataforma “Participa + Brasil” oferece o módulo “Opine Aqui”, que permite aos usuários responderem perguntas mais abertas, que tratam de problemas regulatórios amplos, antes da escolha das estratégias e alternativas regulatórias. É com esse propósito que a ANPD, por exemplo, realiza suas tomadas de subsídios por meio do “Opine aqui” da plataforma Participa + Brasil.

**A maioria dos sistemas eletrônicos de participação não coleta informações precisas sobre o perfil dos usuários dos mecanismos de participação**, limitando, portanto, a identificação dos interesses por eles representados. É comum que esses sistemas solicitem o nome e e-mail do participante, sem, no entanto, pedir para que ele informe se está participando em nome próprio, como pessoa física, ou se está representando uma pessoa jurídica<sup>54</sup>. Além disso, os sistemas não costumam solicitar informações suficientes sobre o segmento ou grupo de interesse (Furlong; Kerwin, 2005) que os contribuintes representam.

Alguns órgãos e entidades reguladoras que utilizam sistemas próprios têm permitido ou exigido que os usuários acessem o sistema por meio da plataforma gov.br, que não solicita informações detalhadas dos participantes. Há também sistemas que solicitam informações complementares às exigidas pela plataforma gov.br, mas que ainda assim parecem ser insuficientes<sup>55</sup>. Não é possível, pelas informações

---

<sup>54</sup> A Aneel que, como visto, recebe as contribuições por e-mail, apenas solicita que o contribuinte informe, no formulário a ser preenchido, o nome da instituição participante. Já a plataforma “Participa + Brasil” não solicita informações adicionais do participante, que necessariamente deve acessar a plataforma por meio do seu CPF cadastrado no sistema gov.br. Um aspecto positivo de se exigir o CPF para se cadastrar na plataforma “Participa + Brasil” é que esse protocolo previne o recebimento de contribuições utilizadas com o propósito de tumultuar e sobrecarregar as plataformas de participação, como ocorre com contribuições geradas por computadores, por exemplo (Balla *et al.*, 2022).

<sup>55</sup> Por exemplo, a Anatel solicita que os contribuintes anexem procurações para participar em nome de pessoas jurídicas. Essa informação complementar permite identificar a personalidade – se física ou jurídica – do contribuinte, porém nada informa sobre o segmento que ele representa. Uma pessoa física, por exemplo, pode representar diferentes perfis de usuários do sistema de participação, como um consumidor de um produto ou serviço regulado, um especialista no tema regulado, ou um profissional do setor.

solicitadas<sup>56</sup>, identificar se o usuário participa em nome próprio ou na condição de representante de uma pessoa jurídica.

Essas informações são úteis e necessárias para o fortalecimento das ações de participação no interior de cada órgão e entidade reguladora. Como será visto na terceira parte deste relatório, a Anvisa é uma das poucas entidades reguladoras que procura identificar com precisão o perfil do participante. Essa identificação é relevante para que os órgãos e entidades reguladoras possam averiguar quais grupos afetados pela regulação estão participando dos seus processos regulatórios e quais grupos não estão sendo atingidos.

## **1.7 Percepção dos reguladores e das partes afetadas pela regulação sobre a importância da participação social**

Apesar da literatura apontar a participação social como uma ferramenta essencial para a promoção da melhoria regulatória, cabe analisar se este entendimento é também compartilhado pelos reguladores e pelas partes diretamente afetadas pela regulação.

Além dos depoimentos colhidos em entrevistas com reguladores e usuários dos mecanismos de participação, procurou-se mensurar a **percepção da importância da participação social** para esses atores por meio de um **survey**, que consistiu no envio de formulários eletrônicos, criados por meio da plataforma Qualtrics, para uma lista de 1.100 e-mails, mantida pela Secretaria de Competitividade e Política Regulatória (SCPR) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).

A lista dos e-mails para os quais a pesquisa foi enviada era composta por agentes que atuam como reguladores (tanto em nível federal, como na esfera subnacional),

---

<sup>56</sup> Além do nome e CPF, os usuários devem também informar sua data de nascimento, endereço de e-mail, telefone, CEP e estado da federação de residência, além da profissão e o nome da instituição empregadora.

assim como por usuários dos sistemas de participação social do governo, provenientes de diversos grupos de interesse. Concluídos os necessários protocolos metodológicos<sup>57</sup>, obteve-se um total de 168 respostas distintas ao formulário, dos quais 73 (43,5% do total) eram de reguladores, e 95 (56,5%) eram provenientes de usuários de mecanismos de participação social.

Além da caracterização do grupo, o formulário buscou ainda distinguir os subgrupos de reguladores e de usuários que responderam ao formulário. Para os reguladores, havia 3 opções de subgrupos aos quais os respondentes poderiam se vincular:

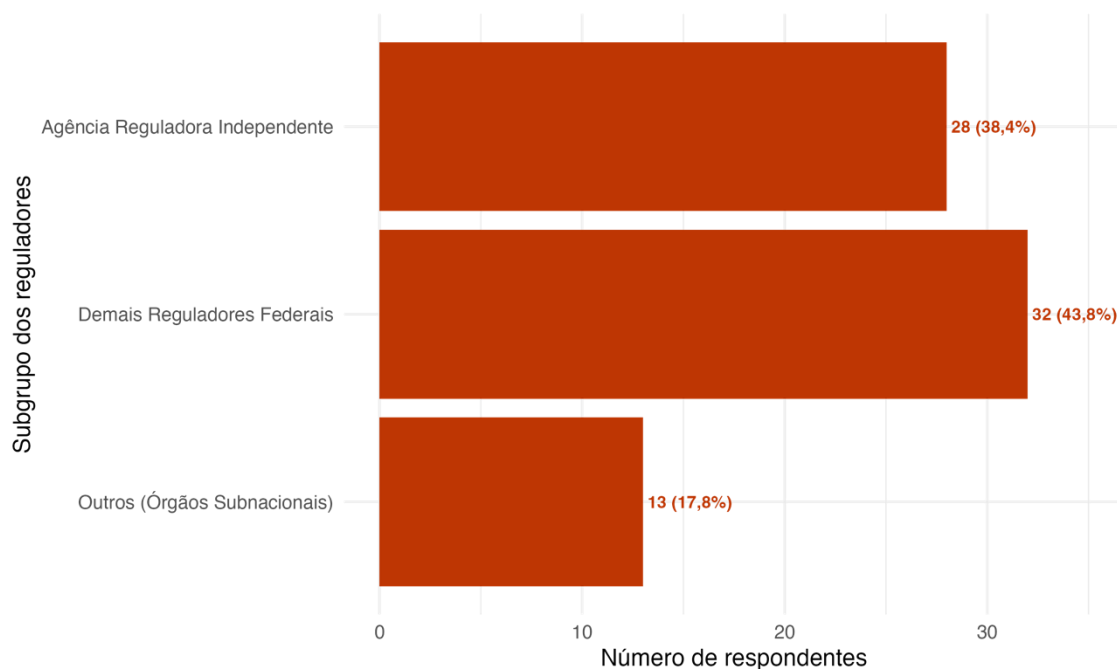
- **Agência reguladora federal** listada na Lei nº 13.848/19 (Lei Geral das Agências Reguladoras);
- Órgão ou entidade que emite atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários de serviços, exceto agência reguladora listada na Lei nº 13.848/19 (Lei Geral das Agências), aqui retratados como **demais reguladores federais**;
- Outro (ex: **órgão, entidade ou agência reguladora infranacional**).

O gráfico da Figura 12 mostra a proporção de cada um desses subgrupos, entre os respondentes reguladores.

---

<sup>57</sup> Uma explicação mais detalhada sobre o modo como os dados foram coletados encontra-se no Anexo IV deste relatório.

**Figura 12. Número de respondentes à survey – grupo de reguladores**



Fonte: elaboração própria a partir das respostas à survey.

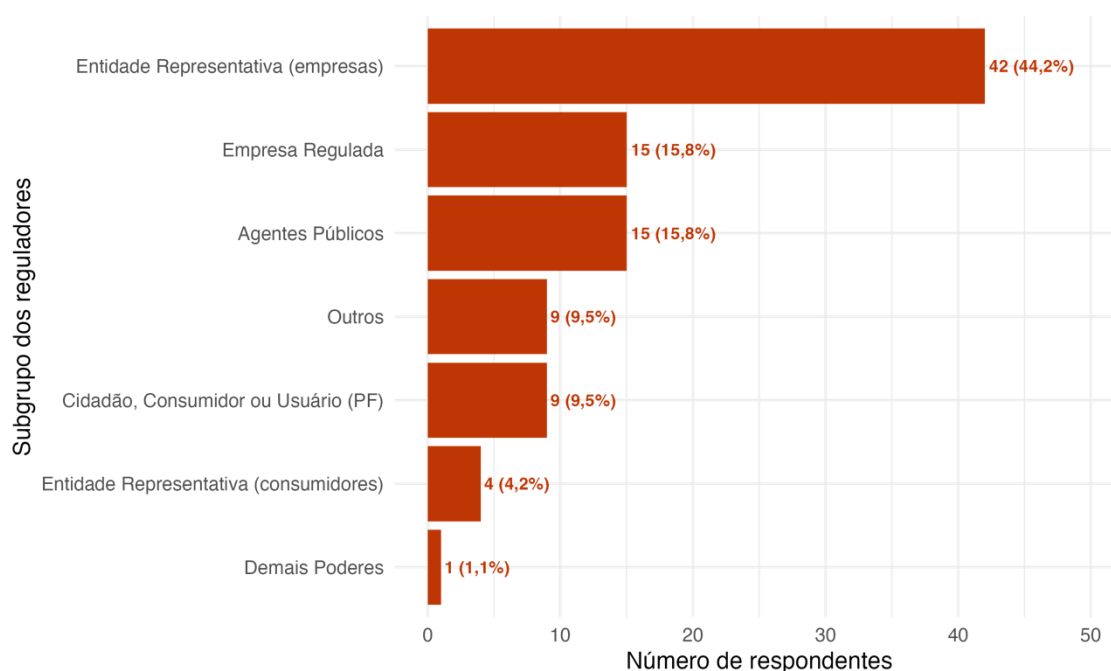
Para os usuários, por sua vez, forneceu-se sete opções de subgrupos aos quais os respondentes poderiam se vincular:

- **Agentes públicos** da administração pública federal e das administrações públicas infranacionais que atuam como usuários de ferramentas de participação social.
- **Representantes dos demais poderes** (legislativo, judiciário, ministério público, órgãos de controle) que atuam como usuários de ferramentas de participação social.
- **Cidadão, consumidor ou usuário de serviço público** (pessoa física).
- **Empresa regulada** ou afetada pela regulação.
- **Entidade representativa de direitos** (consumidores ou outros direitos difusos e coletivos).

- **Entidade representativa de empresas reguladas** ou afetadas pela regulação.
- **Outros** (ex: academia, especialistas, escritórios de advocacia etc.).

O gráfico da Figura 13 mostra a proporção de cada um desses subgrupos, entre os respondentes usuários.

**Figura 13. Número de respondentes à survey: grupo usuários de mecanismos de participação social**



Fonte: elaboração própria a partir das respostas à *survey*.

Como pode-se observar, a categoria referente aos representantes dos demais poderes contou com apenas 1 respondente e, por essa razão, em algumas das análises ela foi incorporada à categoria “Outros”.

A primeira pergunta do formulário<sup>58</sup> buscava quantificar a percepção dos respondentes acerca da **importância da participação social para a qualidade regulatória**. Nesta e em outras questões de estrutura semelhante, as perguntas sempre

<sup>58</sup> A relação completa de perguntas da *survey* pode ser visualizada no Anexo III deste relatório.

adotaram a mesma escala de avaliação, composta por 5 graus de intensidade “muito baixo”, “baixo”, “moderado”, “alto” e “muito alto”. Além disso, nesses casos, sempre foi incluída a opção “não sei opinar”<sup>59</sup>.

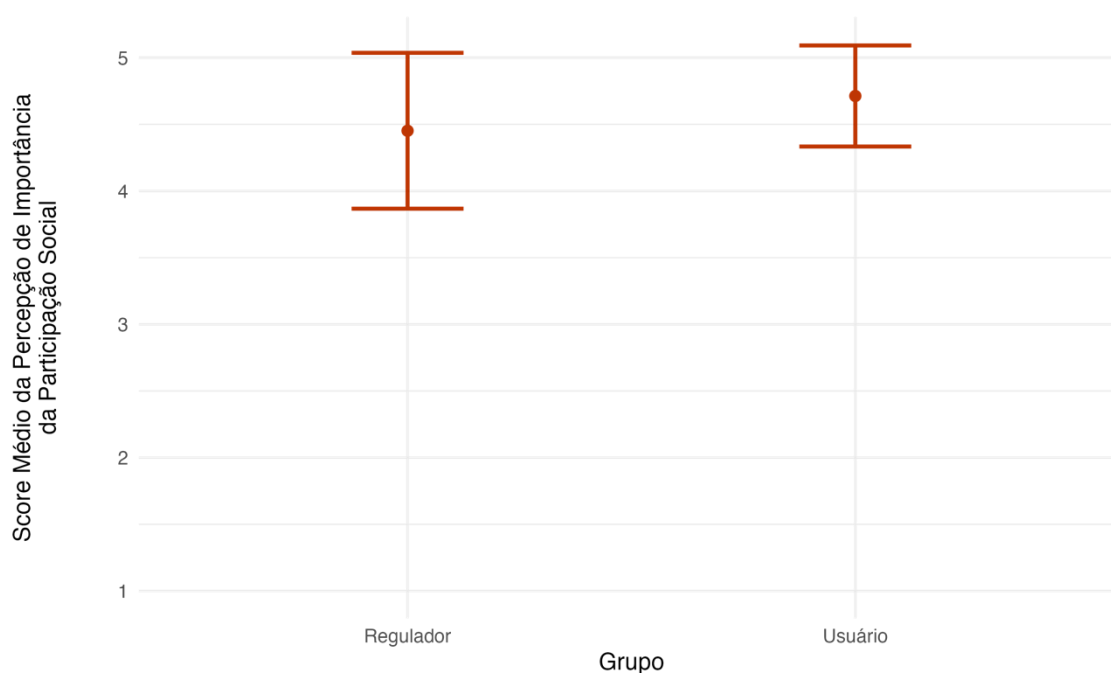
Um primeiro resultado interessante é que embora o score médio da percepção da importância da participação social seja alto para ambos os grupos de respondentes, **ele é mais alto para os usuários**. Para os usuários de participação social, a média de percepção da importância da participação social é de 4,71, superior, portanto, ao score médio da percepção da importância dos reguladores, de 4,45<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> A partir dessa escala, as respostas foram sintetizadas em um score numérico, com o objetivo de possibilitar o uso de medidas estatísticas de tendência central e de dispersão (média e variância) para resumir os resultados obtidos, quando isso fosse pertinente. Para tanto, a escala de intensidade descrita acima foi convertida em um número que poderia variar entre 1 (“muito baixo”) e 5 (“muito alto”). Os casos em que o respondente selecionou a opção “não sei opinar” não foram nunca quantificados, foram sempre excluídos da análise, refletindo a ausência de resposta por aquele respondente à respectiva pergunta.

<sup>60</sup> As respostas dos usuários de participação possuem também menor dispersão, com 95,8% dos respondentes considerando a importância da participação alta (4) ou muito alta (5). Já entre o grupo de reguladores, 86,3% consideram a importância da participação alta ou muito alta, porém 12,3% dos respondentes pertencentes a esse grupo consideram a importância da participação moderada (3).

**Figura 14. Percepção da importância da participação social para reguladores e usuários dos mecanismos de participação social**



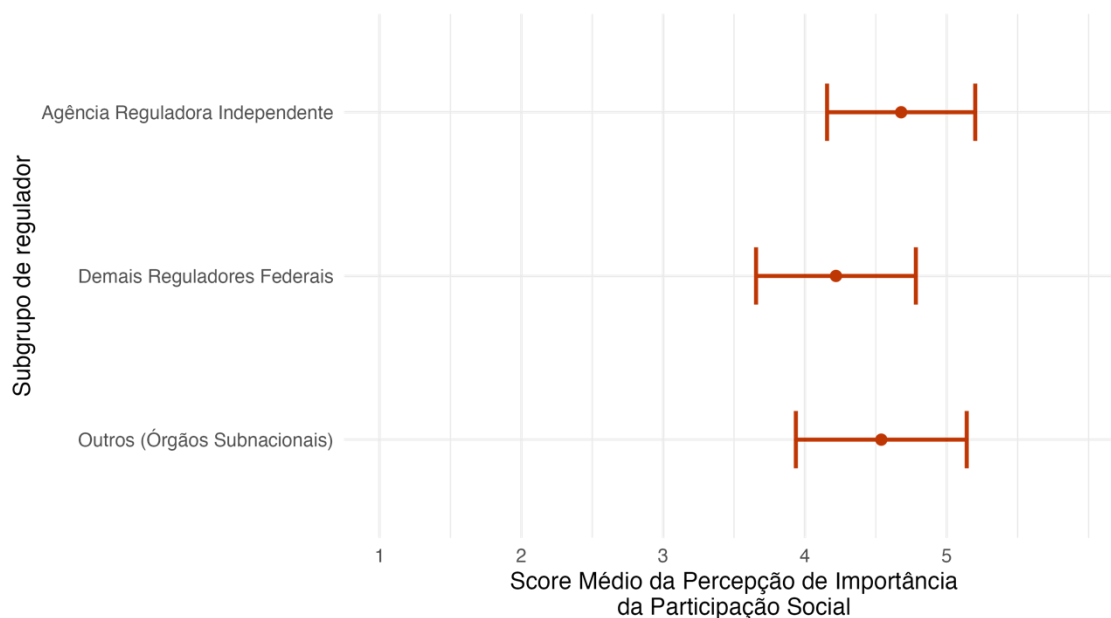
Fonte: elaboração própria a partir das respostas à *survey*.

A dispersão maior das respostas dos reguladores se deve à média de percepção do subgrupo “demais reguladores federais”, que correspondem a todos os órgãos e entidades reguladoras não classificados como agências reguladoras. O gráfico da figura 15 mostra que esse grupo teve o menor *score* de percepção média de importância da participação social, de 4,22, sendo que agências reguladoras tiveram o maior *score* médio, de 4,68.

Como visto na seção 1.5, agências reguladoras possuem maior nível de maturidade no uso de mecanismos de participação social em processos regulatórios. Os demais órgãos e entidades reguladoras apenas recentemente passaram a adotar boas práticas no uso desses mecanismos de participação. Esses mecanismos de participação, para este segundo grupo de reguladores, são pouco institucionalizados e padronizados. É compreensível, portanto, que os demais órgãos e entidades reguladoras tenham percepção distinta, em comparação com as agências reguladoras,

acerca da importância dos mecanismos de participação social para a melhoria da qualidade da regulação.

**Figura 15. Percepção da importância da participação social para os subgrupos de reguladores**



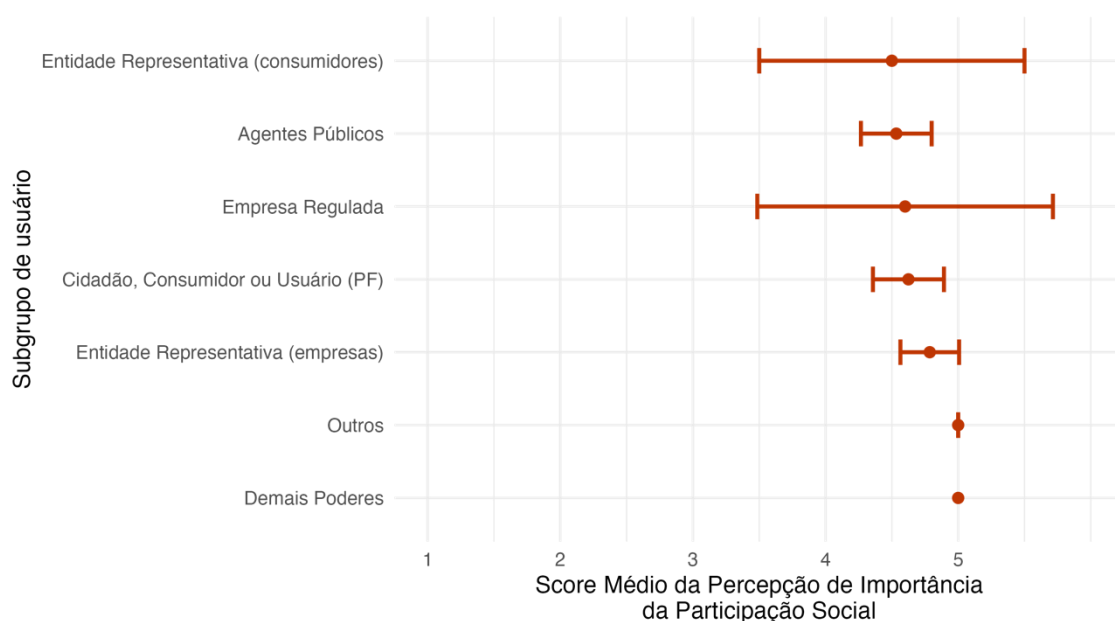
Fonte: elaboração própria a partir das respostas à survey.

Dentre os subgrupos de usuários de mecanismos de participação social, as entidades representativas de empresas reguladas tiveram o segundo maior score médio (4,79) de percepção da importância da participação social. Os subgrupos “outros” (9 respondentes), que inclui representantes da academia, especialistas, escritórios de advocacia etc., e “demais poderes” (1 respondente) tiveram um score de 5, indicando que todas as respostas desses subgrupos atribuíram importância “muito alta” à participação social. No entanto, o resultado das entidades representativas merece ser

destacado, já que foram contabilizadas 42 respostas deste grupo, que em sua grande maioria consideram a importância da participação social muito alta<sup>61</sup>.

Este resultado também não surpreende, considerando que as entidades representativas de empresas reguladas, como será demonstrado mais adiante, são o grupo mais assíduo nos mecanismos de participação social em processos regulatórios e que, na percepção dos reguladores, apresentam as contribuições mais qualificadas.

**Figura 16. Percepção da importância da participação social para os subgrupos de usuários de mecanismos de participação social**



Fonte: elaboração própria a partir das respostas à *survey*.

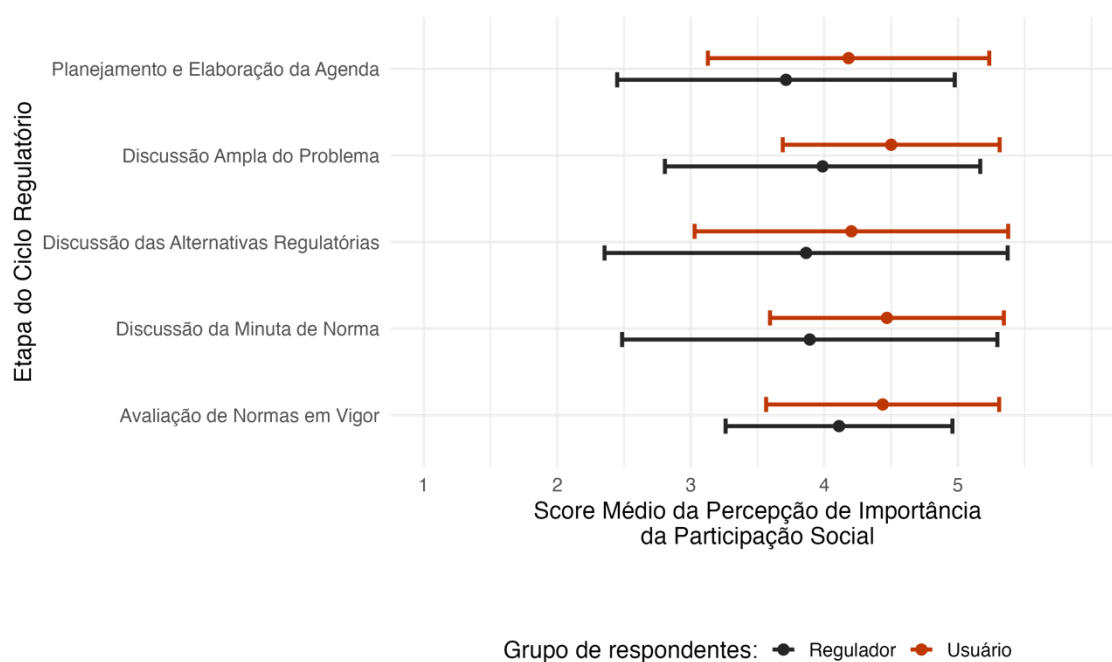
A segunda pergunta do formulário teve por objetivo mensurar a **percepção de importância da participação social em cinco fases específicas do ciclo regulatório**: (i) **planejamento** e elaboração da **agenda**; (ii) **discussão ampla do problema**; (iii) **discussão das alternativas regulatórias**; (iv) **discussão da minuta de norma**; (v) **avaliação de normas em vigor**.

<sup>61</sup> Desse subgrupo, 34 respondentes consideraram que a participação social tinha importância muito alta, 7 responderam que a importância era alta e 1 respondeu que a importância era moderada.

Aqui, novamente, o *score* médio de percepção de importância da participação social dos usuários é superior ao dos reguladores para todas as fases do ciclo regulatório. Para os usuários, a etapa que teve maior *score* médio foi a da discussão ampla do problema (4,5), seguida das etapas de discussão de minuta normativa (4,47), avaliação das normas em vigor (4,44), discussão das alternativas regulatórias (4,2) e planejamento e elaboração da agenda (4,18).

Um resultado que merece ser destacado é que a fase de elaboração da agenda regulatória foi a que teve menor *score* médio entre as respostas tanto dos reguladores, quanto dos usuários. Como será visto mais adiante, alguns entrevistados que atuam em órgãos e entidades reguladoras manifestaram um certo descontentamento com a qualidade da participação social nesta fase de discussão da agenda regulatória. Na visão desses entrevistados, há participantes que parecem não compreender o propósito da participação social nesta fase, tendendo a se manifestar sobre a solução de problemas concretos, o que fugiria aos propósitos da construção da agenda regulatória. Cabe observar, no entanto, que a experiência dos reguladores na construção de agendas regulatórias é recente, sendo a participação social realizada nesta fase ainda incipiente e marcada por forte experimentação.

**Figura 17. Percepção da importância da participação social em cinco fases do ciclo regulatório para reguladores e usuários dos mecanismos de participação**



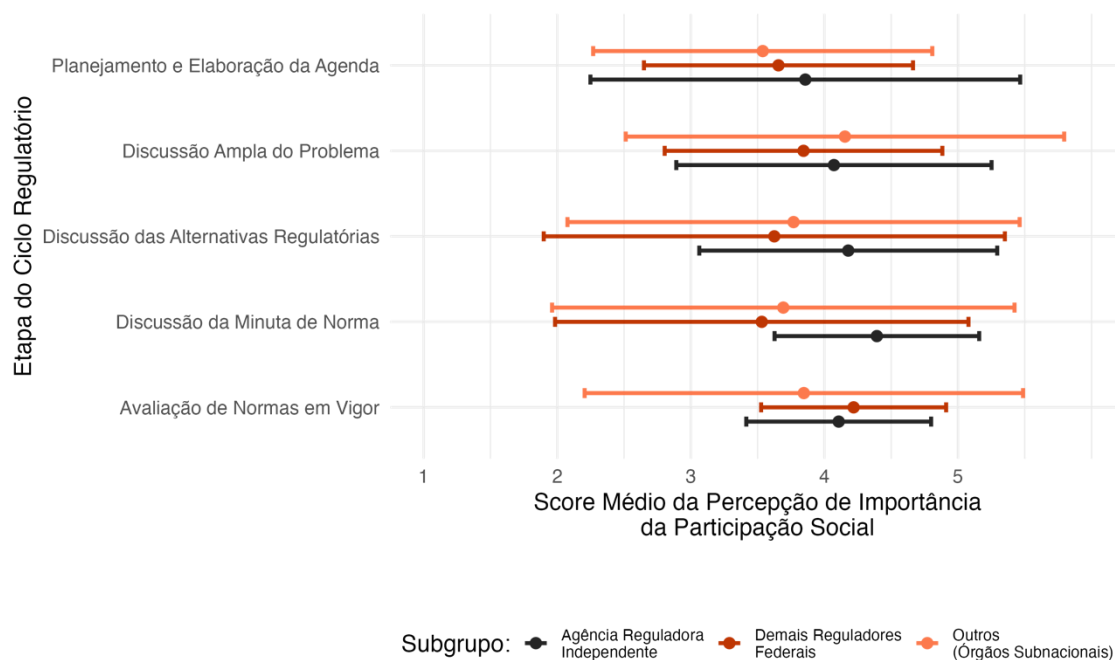
Fonte: elaboração própria a partir das respostas à *survey*.

Para uma compreensão mais acurada da percepção dos reguladores sobre as diferentes fases do ciclo regulatório, é necessário analisar as respostas de cada um dos seus subgrupos, que variaram entre si. Para as agências reguladoras, a fase que recebeu o maior score médio foi a da elaboração da discussão da minuta da norma, seguida da discussão das alternativas regulatórias (AIR) e da discussão do problema. Esses números contrastam com as médias de percepção das “demais entidades reguladoras”, para quem a etapa mais importante é a da “avaliação [*ex post*] de normas em vigor”, seguida da discussão ampla do problema e da fase de planejamento e elaboração da agenda. Note-se que, para os órgãos e entidades reguladoras não classificados como agências, a etapa de discussão de minuta de norma foi a que recebeu a menor média, seguida da etapa de discussão de alternativas. Este resultado é reforçado quando se analisa as respostas à terceira pergunta da *survey*, em que foi solicitado aos respondentes que indicassem, por meio da atribuição do número 1, a etapa do ciclo que consideravam mais importante e que atribuissem o número 2 para a

etapa que considerassem como a segunda mais importante. Considerando a soma do número de indicações das duas etapas prioritárias, apresentadas no gráfico da figura 20, para as agências reguladoras as etapas mais importantes são a discussão de alternativas regulatórias, seguida da discussão de minutas e, em terceiro lugar, da discussão de problemas. A participação para elaboração da agenda e para a avaliação *ex post* aparece empatada, em quarto e último lugar. Já para os demais reguladores federais, a avaliação *ex post* é a etapa que recebe maior número absoluto de indicações, seguida da discussão do problema e da discussão de minuta normativa. A fase de elaboração da agenda e da análise das alternativas regulatórias aparecem, empatadas, em quarto e último lugar.

Esses resultados devem ser interpretados à luz das observações já realizadas sobre a variação na institucionalização de boas práticas regulatórias entre os reguladores federais. É compreensível que órgãos e entidades reguladoras não classificados como agências, os quais pertencem, na sua maioria, à administração direta, percebam a etapa de avaliação *ex post* como a mais relevante, já que ela dialoga bem com a experiência desses órgãos na construção e implementação de políticas públicas de forma ampla. Além disso, boa parte desses órgãos e entidades, como visto, não realizam AIR ou consulta pública para a discussão de minutas de atos normativos, razão pela qual essas fases são percebidas como menos importantes para a incorporação da participação social.

**Figura 18. Percepção da importância da participação social em cinco fases do ciclo regulatório para subgrupos de reguladores**

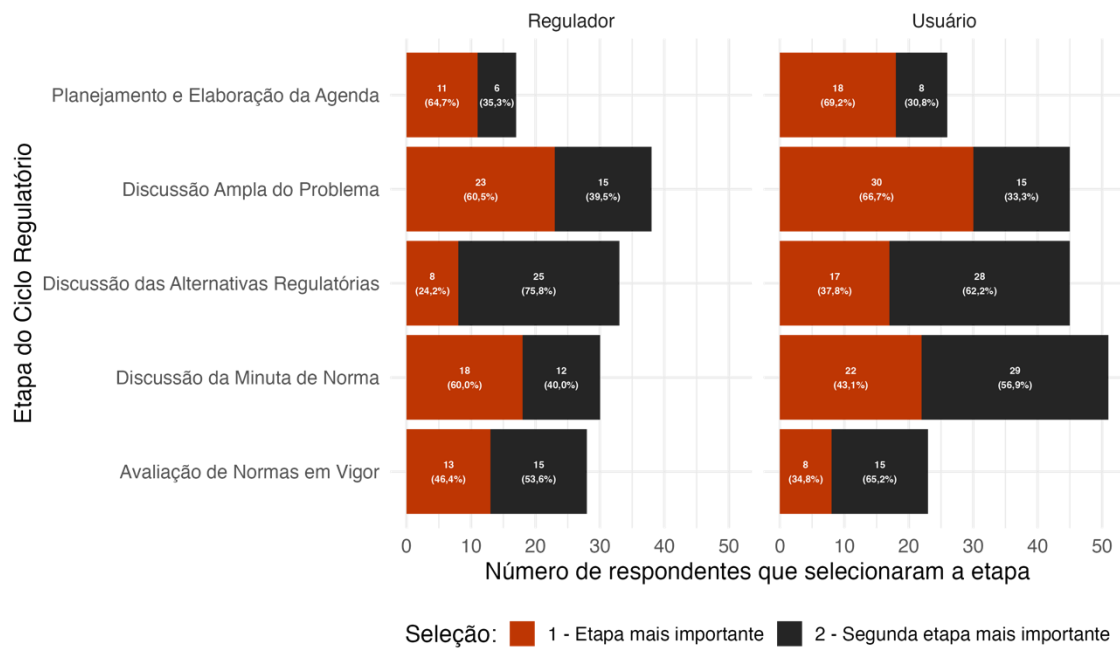


Fonte: elaboração própria a partir das respostas à *survey*.

Uma fase que recebeu *score* médio alto tanto para reguladores como para usuários de mecanismos de participação foi a de discussão ampla de problemas. Essa foi a etapa que recebeu maior média entre os usuários de mecanismos de participação e a segunda maior média entre o grupo de reguladores. Este resultado é reforçado quando se analisa as respostas à terceira pergunta da *survey*, em que foi solicitado aos respondentes que indicassem, por meio da atribuição do número 1, a etapa do ciclo que consideravam mais importante e que atribuísem o número 2 para a etapa que consideravam como a segunda mais importante. O gráfico da figura 19 mostra que 60,5% dos respondentes do grupo de reguladores consideram a etapa de discussão ampla do problema como a mais importante, sendo que para os usuários este número sobe para 66,7% de todos os respondentes. Quando consideradas as duas indicações conjuntamente, a etapa de discussão do problema foi a que maior número de

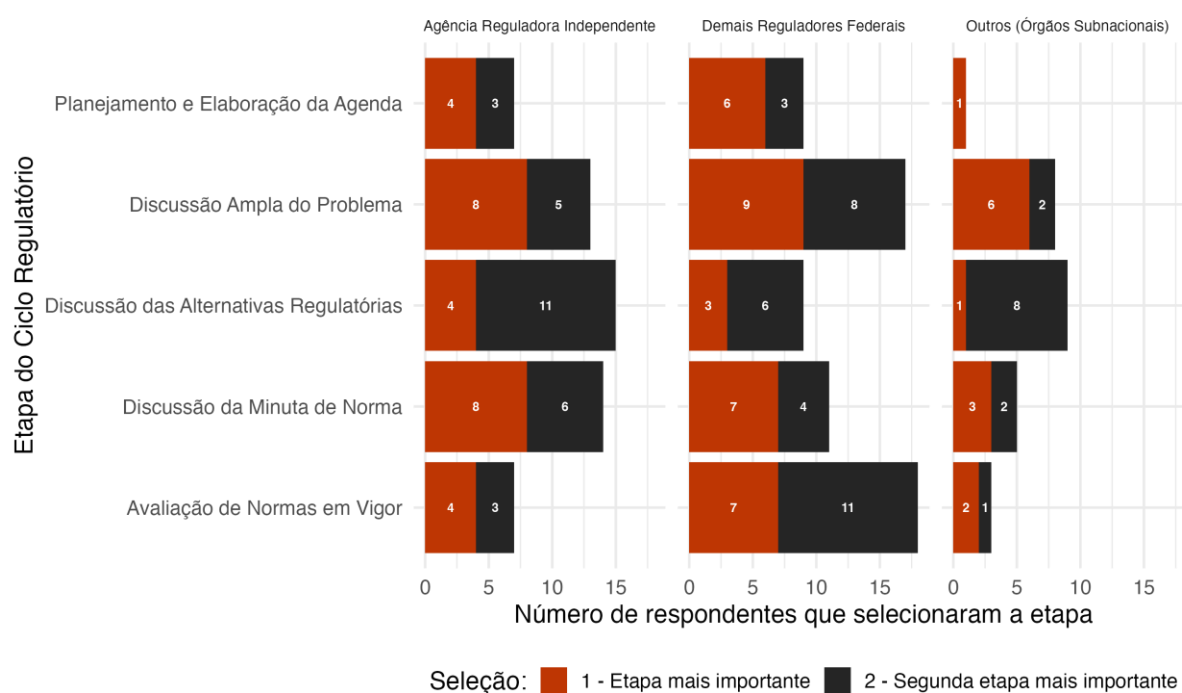
indicações dos reguladores, seguida da etapa de discussão de alternativas regulatórias (AIR). A etapa de discussão da minuta de norma aparece apenas em terceiro lugar.

**Figura 19. Etapas consideradas mais importantes para a participação social para os grupos de reguladores e de usuários de mecanismos de participação social**



Fonte: elaboração própria a partir das respostas à *survey*.

**Figura 20. Etapas consideradas mais importantes para a participação social por subgrupo de reguladores**



Fonte: elaboração própria a partir das respostas à survey.

Os reguladores e usuários dos mecanismos de participação social também tiveram que responder uma pergunta sobre **percepção da importância de um portal eletrônico unificado** (e.g. portal “Participa + Brasil” ou outro que viesse a substituí-lo) para a participação social na regulação. Essa pergunta também estabeleceu uma escala de avaliação de 1 a 5, com o objetivo de quantificar a percepção dos respondentes sobre (i) **a importância de um portal único para divulgação das informações** de todas as etapas do processo de participação social e sobre (ii) **a importância de um portal único para a realização de todas as etapas do processo de participação social**.

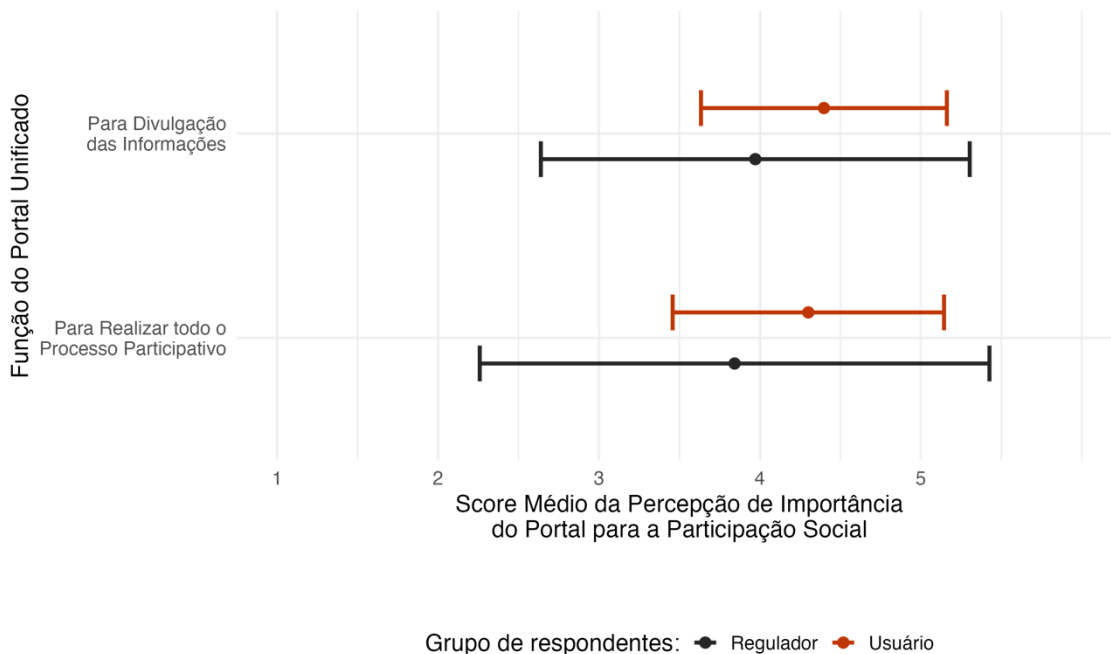
Aqui, novamente, o *score* médio de percepção de importância dos usuários foi maior do que o dos reguladores, tanto para a divulgação quanto para a realização das etapas do processo de participação social por meio do portal. Observa-se ainda que,

para os usuários, tanto o *score* médio quanto a dispersão dos resultados foram muito semelhantes para as duas finalidades de uso do portal – divulgação e realização das etapas do mecanismo de participação social.

É importante que se analise a variação de resposta entre os subgrupos de reguladores. Sobre a importância da divulgação dos mecanismos de participação no portal único, agências reguladoras independentes e demais reguladores federais tiveram *scores* médios parecidos, respectivamente, de 3,85 e 3,88. A variação maior ocorreu entre as respostas à pergunta sobre percepção de importância de uso do portal para a realização propriamente dita das etapas de participação social. Neste caso, o *score* médio de percepção de importância deste uso específico do portal único fica acima de 4, tanto para os “demais reguladores” quanto para os reguladores infranacionais (4,06 e 4,33), e fica em 3,35 para as agências reguladoras independentes. O resultado não surpreende, na medida que diversas agências reguladoras possuem sistemas eletrônicos próprios de participação que, por alguns motivos já assinalados e outros que serão explicitados mais adiante, consideram que atendem melhor às suas necessidades do que a plataforma Participa + Brasil. De todas as agências reguladoras federais, apenas ANM, Anac e ANPD atualmente realizam todas as etapas das consultas públicas pela plataforma “Participa + Brasil”. Por outro lado, para os demais reguladores e para a grande maioria dos respondentes do grupo de usuários, a utilização da plataforma para a realização das etapas de participação social é percebida como uma ação mais importante, inclusive, do que o uso da plataforma para divulgação dos mecanismos de participação social.

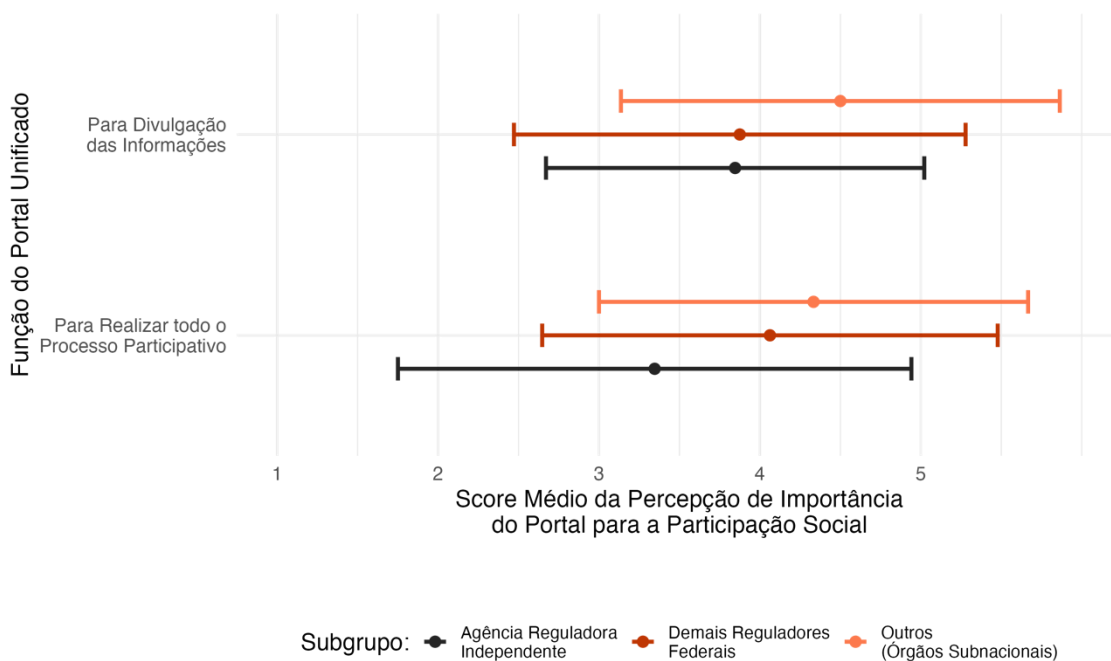
Quando analisadas todas as respostas conjuntamente, verifica-se que a divulgação dos mecanismos de participação em portal único é percebida como importante ou muito importante para 75,6% dos entrevistados. Já a realização propriamente dita dos mecanismos de participação via plataforma única é percebido pelos respondentes como importante ou muito importante em 72,6% dos casos, como mostra o gráfico da figura 23.

**Figura 21. Importância de um portal unificado para os reguladores e os usuários de mecanismos de participação social**



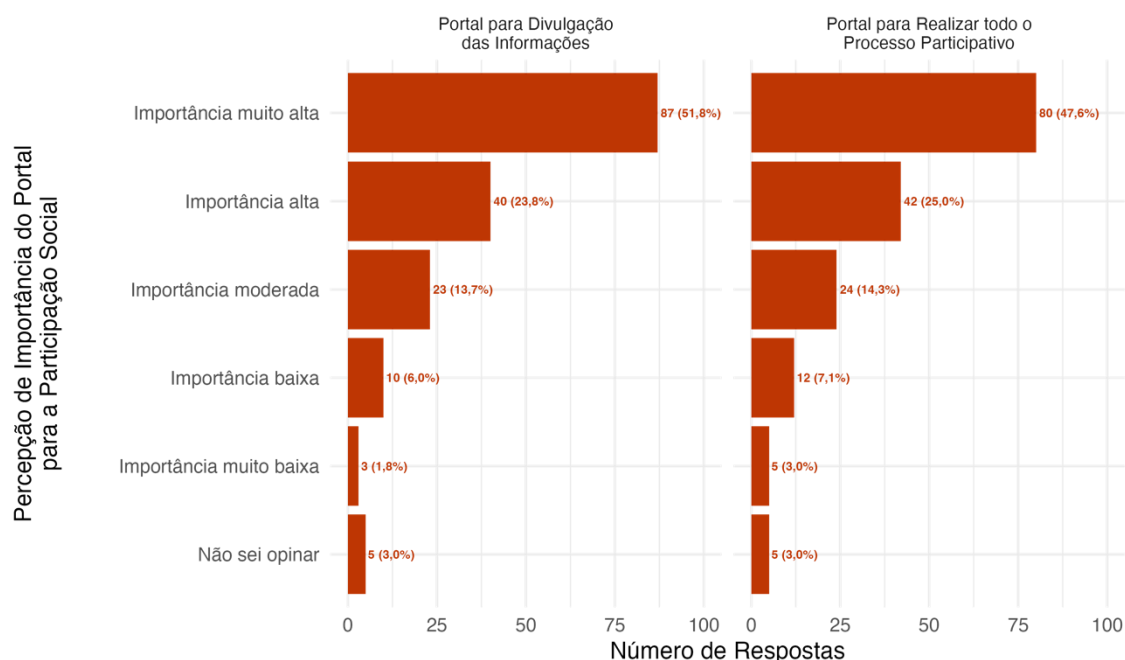
Fonte: elaboração própria a partir das respostas à survey.

**Figura 22. Importância de um portal unificado para os subgrupos de reguladores**



Fonte: elaboração própria a partir das respostas à survey.

**Figura 23. Importância de um portal unificado por finalidade na percepção de reguladores e usuários de mecanismos de participação social**



Fonte: elaboração própria a partir das respostas à *survey*.

Os resultados acima analisados revelam que **tanto reguladores quanto usuários percebem a participação social em processos regulatórios como importante**. O uso de medidas estatísticas de tendência central e de dispersão (média e variância) permitiu comparar as respostas de reguladores e de usuários, revelando, em primeiro lugar, que **a percepção de importância da participação social em processos regulatórios é maior para o último grupo (usuários)**. Entre os reguladores, **a percepção de importância da participação social em processos normativos é maior para as agências reguladoras do que para os demais órgãos e entidades reguladoras federais**, os quais possuem menor experiência no uso de mecanismos de participação com esse propósito. Entre os usuários, **as entidades representativas de empresas reguladas**, grupo mais assíduo em consultas de todas as fases do ciclo regulatório e que, na percepção dos reguladores, apresenta as contribuições mais

qualificadas, **são o grupo de interesse com percepção mais alta da importância da participação social em processos regulatórios.**

Sobre as fases do ciclo regulatório, verificou-se que **a fase de elaboração da agenda é considerada, na percepção de reguladores e regulados, a menos importante para uso de mecanismos de participação social.** Cabe observar, no entanto, que a experiência na elaboração de agendas regulatórias é recente no Brasil, inclusive para agências reguladoras. Já **a fase de discussão de problemas regulatórios amplos é percebida como importante e prioritária tanto para reguladores como para usuários dos mecanismos de participação.** Como visto, a literatura aponta a participação social em estágio inicial do processo regulatório como a mais efetiva, indicando a necessidade de um olhar mais atento para o fortalecimento da participação social na fase de discussão de temas e problemas regulatórios amplos. Apesar desses pontos em comum, há variação na percepção entre os reguladores federais sobre as fases em que a participação social é mais importante. **Enquanto agências reguladoras consideram as fases de elaboração de minuta, elaboração de AIR e discussão do problema como as mais importantes, os demais reguladores federais consideram como mais importante a fase de avaliação *ex post*.** Órgãos e entidades reguladoras não classificados como agências possivelmente consideram a etapa de avaliação *ex post* como a mais relevante porque ela está alinhada com a experiência dessas organizações na construção e implementação de políticas públicas de forma ampla. Além disso, boa parte desses órgãos e entidades possuem experiência incipiente na realização de AIR, assim como a consulta pública para a discussão de minutas de atos normativos também é uma novidade para esses reguladores federais.

Por fim, **os usuários dos mecanismos de participação social percebem o uso de portal único para divulgação e realização da participação social como mais importante do que os reguladores.** Entre os reguladores, há uma variação maior de percepções sobre a importância de utilização de portal único. A variação maior está na importância do portal para a **realização propriamente dita das etapas de participação social, percebida como mais importante para os reguladores federais que não são agências reguladoras.** Quando analisadas todas as respostas conjuntamente, verifica-

se que **a divulgação dos mecanismos de participação em portal único é percebida como importante ou muito importante para três quartos de todos os entrevistados**, o que **reforça a necessidade de aprimoramento das funcionalidades do portal** para atender às necessidades de todos os atores envolvidos.

## Quadro-resumo: importância da participação social no ciclo regulatório

- **A participação social é essencial para a melhoria regulatória porque amplia a legitimidade, a transparência e a qualidade das decisões regulatórias.**
  - As decisões regulatórias são mais **legítimas** quando levam em consideração as perspectivas de **todos os grupos** afetados ou interessados na regulação, por meio de **interações e diálogos** que possam contribuir para o resultado das políticas regulatórias.
  - As decisões regulatórias são mais **transparentes** quando os processos decisórios são devidamente **compreendidos** pelos afetados ou interessados, viabilizando que estes **contribuam** com a elaboração das regulações de **forma mais informada**.
  - As decisões regulatórias terão melhor **qualidade** se levarem em consideração as **percepções e conhecimentos** das **partes afetadas** pela regulação por meio de sua participação no processo regulatório.
  - A expansão da **internet** criou **novas oportunidades de participação social** em processos regulatórios. No Brasil, a participação na regulação **já nasceu digital**, com consultas públicas realizadas eletronicamente por agências reguladoras.
  - A participação social pode ser incorporada em **todas as fases do ciclo regulatório** (planejamento, formulação, decisão, implementação e revisão), porém ela é **mais efetiva** quando adotada no início do ciclo.
  - Na **fase de planejamento**, mecanismos de participação podem e devem ser adotados para a construção de **agendas regulatórias**, auxiliando os reguladores a definir, ordenar, preparar e executar as ações exigidas ao longo do ciclo.
  - Na **fase de formulação**, órgãos e entidades reguladoras podem convocar partes interessadas para discutir **problemas regulatórios** de forma ampla, para o cumprimento das diversas etapas da **AIR** e para discutir **propostas de normas** já redigidas. No Brasil, a participação social só é **obrigatória** na fase **de discussão de minuta de norma regulatória** já foi redigida.

## Quadro-resumo: importância da participação social no ciclo regulatório (continuação)

- Para a **fase de decisão**, é possível que se ofereça uma última oportunidade de participação às partes interessadas, garantindo-lhes que se **manifestem oralmente** na sessão pública de deliberação e aprovação da norma.
- Na **fase de implementação**, a participação social pode **auxiliar os reguladores** em suas ações de **fiscalização e monitoramento**.
- Na **fase de revisão**, o engajamento de partes interessadas também pode contribuir para a avaliação das políticas ou normas regulatórias, aportando legitimidade, precisão e qualidade ao processo de **Avaliação de Resultado Regulatório (ARR)**.
- Se por um lado mecanismos de participação social auxiliam reguladores a formularem suas **agendas regulatórias** e seus estudos de **AIR** e **ARR**, por outro, essas **ferramentas também podem auxiliar as partes afetadas pela regulação a participar** de modo mais esclarecido e informado dos processos regulatórios.
  - As **agendas regulatórias** devem informar os mecanismos de participação que serão realizados no ano ou biênio vindouro. Isso propicia um cenário de maior **previsibilidade** regulatória para os *stakeholders*, permitindo-lhes que se preparem com a devida antecedência para as consultas.
  - A **AIR** também exerce papel indutor e qualificante da participação, permitindo que os participantes concentrem seus esforços em aspectos centrais da proposta normativa.
  - A **ARR**, ao divulgar os resultados concretos de uma política regulatória, fortalece o vínculo entre a sociedade e os reguladores e estimula um ciclo virtuoso de engajamento, aprendizado e legitimidade.

## Quadro-resumo: mecanismos de participação social na legislação federal brasileira

- **Mecanismos de participação na atividade regulatória têm sido incorporados na legislação brasileira de forma gradual. Inicialmente foram previstos nas leis instituidoras das agências reguladoras independentes. Posteriormente foram incorporados à Lei Geral das Agências Reguladoras (LGA). Atualmente, são também regidos por decretos diversos que dispõem sobre ferramentas de melhoria regulatória no Brasil.**
  - Inicialmente, apenas **agências reguladoras independentes** previram, em suas **leis instituidoras**, a obrigatoriedade da realização de **consultas públicas** para a edição de atos normativos.
  - A LGA institui **regras uniformes** para a realização de **consultas e audiências públicas** pelas **agências reguladoras**, tornando esses mecanismos mais uniformes entre elas. A LGA previu a consulta pública como instrumento obrigatório e a audiência pública como mecanismo facultativo.
  - Alterações legislativas recentes **estenderam a obrigatoriedade da realização de consulta pública** para os **demais órgãos e entidades reguladoras** não listados na LGA. Essa exigência, no entanto, restringe-se aos **processos normativos instruídos por AIR**.
  - A legislação atualmente prevê também que propostas de atos normativos de **baixo impacto** ou que tenham por objetivo **convergir com normas internacionais** ou **atualizar normas obsoletas** deverão ser objeto de **participação social**, embora a consulta pública não seja obrigatória para esses casos.
  - Apesar desses avanços, não apresenta regras específicas para os mecanismos de participação social que porventura possam ser adotados nas **fases de planejamento, formulação e revisão de normas regulatórias**. Os ritos, prazos e exigências de transparência atualmente em vigor só se aplicam às consultas públicas para discussão de propostas normativas.

## Quadro-resumo: experiência da administração pública federal no uso de mecanismos de participação social

Há grande heterogeneidade entre órgãos e entidades reguladoras federais quanto a práticas, procedimentos e maturidade no uso de mecanismos de participação em processos regulatórios.

- As **agências reguladoras independentes** são aquelas que possuem **maior experiência** no uso de mecanismos de **participação social eletrônica**, incorporados aos seus processos regulatórios desde a sua criação. Por força da **LGA**, as agências reguladoras observam **normas procedimentais e exigências de transparência mais uniformes** para a realização de **consultas públicas**. A **padronização** impulsionada pela LGA tem contribuído para um **incremento de transparência e eficiência** das agências reguladoras independentes na condução de seus mecanismos de participação social.
- A participação social é **menos institucionalizada** em **entidades autárquicas reguladoras não listadas na LGA**. A prática de participação social desse segundo grupo, internamente **mais diverso**, surgiu de forma **voluntária** e atualmente rege-se por **normas esparsas**, impulsionando **maior assimetria** no trato dos procedimentos de participação social;
- Recentemente, órgãos da **administração direta** também passaram a incorporar **ferramentas de melhoria regulatória**, como mecanismos de participação social, em seus processos regulatórios. A realidade mostra, no entanto, que o **uso de mecanismos de participação social** em processos normativos de órgãos da administração direta ainda é **exceção**.
- A legislação federal atualmente vigente apresenta **lacunas** no regramento de mecanismos de participação social que atingem os três grupos de reguladores. Especialmente, a legislação **não oferece tratamento legal sistemático** para as **diversas modalidades de participação** que devem incidir nas fases de **formulação** e **revisão** de normas regulatórias.

## Quadro-resumo: a arquitetura da participação eletrônica em processos regulatórios

- Não há uma plataforma única para processamento dos mecanismos de participação eletrônicos. Métodos comumente utilizados para coleta de comentários incluem e-mail, formulários eletrônicos de empresas terceirizadas, plataformas eletrônicas desenvolvidas individualmente pelo regulador e plataforma unificada de participação social (plataforma “Participa + Brasil”). Embora distintos, esses métodos adotam fórmula semelhante para a coleta de comentários sobre minutas de atos normativos.
  - Nos sistemas eletrônicos de participação social utilizados pelas agências reguladoras e pela plataforma *Participa + Brasil*, o envio de contribuições costuma seguir um modelo **estruturado por dispositivos normativos**. Isso significa que a participação é organizada a partir dos **artigos, parágrafos, incisos e alíneas** da minuta de norma colocada em consulta pública.
  - A participação estrutura por dispositivos normativos **facilita o trabalho dos reguladores**, já que lhes permite compreender com clareza qual parte do texto o contribuinte pretende modificar. Essa sistemática, no entanto, **é pouco adequada para contribuições de natureza mais ampla**, como questionamentos sobre o sentido da norma, sua abordagem regulatória geral ou alternativas de desenho regulatório. Ela **limita a formulação de críticas que não possam ser atribuídas a um dispositivo específico**.
  - **A maioria dos sistemas eletrônicos de participação não coleta informações precisas sobre o perfil dos usuários dos mecanismos de participação**, limitando, portanto, a identificação dos interesses por eles representados.

## Quadro-resumo: importância da participação social na percepção de reguladores e usuários

- **A percepção de reguladores e usuários de mecanismos participativos acerca da importância da participação social na construção de políticas reguladoras foi medida, neste trabalho, por meio de uma *survey*, que gerou respostas de 168 atores (73 reguladores e 95 usuários de mecanismos de participação social). Os resultados apresentados abaixo revelam semelhanças e diferenças na percepção desses atores que podem ser úteis para o aprimoramento dos sistemas de participação social.**
  - Tanto reguladores quanto usuários percebem a **participação social** na regulação como **importante**. No entanto, **a percepção de importância** da participação social em processos regulatórios é **comparativamente maior para o grupo de usuários**.
  - Entre os reguladores, **a percepção de importância da participação social é maior para as agências reguladoras do que para os demais reguladores federais**, menos experientes no uso de mecanismos de participação com esse propósito.
  - Entre os usuários, **as entidades representativas de empresas reguladas** são o grupo com **percepção mais alta da importância da participação social**.
  - Sobre as fases do ciclo regulatório, a **elaboração da agenda** é considerada, **na percepção de reguladores e regulados, a menos importante**. Já a fase de **discussão de problemas regulatórios amplos** é percebida **como importante e prioritária tanto para reguladores como para usuários dos mecanismos de participação**.
  - Enquanto agências reguladoras consideram as fases de **elaboração de minuta, elaboração de AIR e discussão do problema** como as mais importantes, os **demais reguladores federais** consideram como mais importante **a fase de avaliação *ex post***.
  - Para os **usuários, o uso de portal único para divulgação e realização da participação social** é **mais importante do que para os reguladores**.
  - O **uso pleno** das funcionalidades **do portal – divulgação e realização** - é percebido como **mais importante pelos reguladores federais não classificados como agências**. Agências preferem divulgar, mas não processar, a participação pelo portal.

## 2. Desafios da Participação Social

A mera adoção de mecanismos de participação social em processos regulatórios eletrônicos não necessariamente cumpre as referidas funções de legitimação dos processos decisórios e de melhoria da qualidade da regulação. As condições para uma participação deliberativa e democrática podem não ser satisfeitas pelo mero uso por reguladores de consultas públicas, audiências públicas e afins. Como observado na primeira parte, mecanismos de participação social são considerados deliberativos se forem capazes de contribuir para a formulação ou modificação das políticas regulatórias por meio de diálogos e interações entre reguladores, regulados e sociedade civil (Rossi, 2025). Além de deliberativos, mecanismos de participação serão também democráticos se forem capazes de envolver todas as partes diretamente afetadas pela regulação na construção das políticas regulatórias (Wagner et al, 2021).

Nesta segunda parte, pretende-se analisar criticamente a participação social nos processos regulatórios no Brasil, que enfrenta desde problemas no engajamento das partes interessadas até limitações na qualidade das contribuições e das interações entre reguladores, regulados e sociedade civil. Pretende-se, a partir da coleta e análise de dados primários, bem como da revisão de literatura empírica, apresentar um diagnóstico desses problemas e de suas possíveis causas.

## 2.1 Inefetividade da participação social

A primeira seção apresentou os fundamentos normativos, conceituais e institucionais da participação social na regulação, bem como o panorama geral da legislação, dos mecanismos existentes e das percepções de reguladores e usuários. A partir deste marco analítico, o capítulo 2 aprofunda-se na **experiência concreta da administração pública federal**, examinando como esses instrumentos têm sido utilizados na prática, quais padrões emergem entre diferentes tipos de reguladores e quais limitações estruturais, tecnológicas e organizacionais afetam a efetividade da participação.

O objetivo inicial é identificar **se, e em que medida, a participação social tem sido efetiva**, considerando elementos como **nível e diversidade do engajamento**,

**qualidade** das contribuições e limites percebidos por reguladores e usuários. A subseção 2.1 tratará dos **principais problemas de inefetividade** observados na prática, organizados em dimensões **institucionais, tecnológicas e estruturais**.

Pretende-se descrever como esses problemas se manifestam especificamente entre agências reguladoras independentes e entre os demais órgãos e entidades reguladoras. Essa abordagem progressiva — do geral ao específico — permite compreender tanto os padrões comuns quanto as assimetrias entre os diferentes reguladores, oferecendo a base empírica necessária para as propostas de aperfeiçoamento apresentadas nos demais relatórios que compõem este trabalho de consultoria.

### **2.1.1 Problemas no engajamento das partes interessadas**

Com o surgimento da internet, que permitiu que as partes afetadas ou interessadas na regulação pudessem enviar suas contribuições por meio de plataformas digitais, diversos pesquisadores se propuseram a analisar o impacto dessa inovação tecnológica no engajamento dos participantes dos processos regulatórios. A expectativa era a de que sistemas eletrônicos promoveriam maior engajamento e diversidade na participação, especialmente das pessoas e grupos menos profissionalizados e com menos recursos. As pesquisas empíricas produzidas nos idos dos anos 2000 revelaram, no entanto, que a introdução de plataformas digitais não foi capaz de modificar o padrão de **baixo engajamento**. Estudos empíricos realizados nos Estados Unidos, que tiveram por objetivo analisar o impacto do surgimento da plataforma “*Regulations.gov*” na participação em processos regulatórios, confirmou esse fenômeno (Coglianese, 2006; Balla; Daniels, 2007). Duas décadas depois, a tendência de baixo engajamento nos processos regulatórios norte-americanos permanece estável para o “dia a dia” da atividade regulatória (Lubbers, 2021).

Considerando que o período de criação das agências reguladoras coincidiu com o momento de ampliação do uso da internet no Brasil, as consultas públicas realizadas pelas agências já nasceram intermediadas pelo uso de tecnologias de informação e

comunicação (TICs). Não houve, portanto, um período de “participação analógica” nos processos regulatórios no Brasil que possibilite a realização de estudos comparativos semelhantes aos realizados nos Estados Unidos.

A despeito da ausência desses estudos, fato é que a participação social em processos regulatórios da administração pública brasileira enfrenta diversos desafios. Estudos empíricos realizados nos últimos anos sobre participação em processos regulatórios revelam que, salvo raras exceções, os **níveis de engajamento** em processos regulatórios são **insatisfatórios**<sup>62</sup>. Outros estudos sugerem que, para alguns casos excepcionais de regulação de temas altamente salientes, embora o engajamento seja alto e impulsionado por tecnologias digitais, as contribuições são de **baixa qualidade** e, portanto, pouco proveitosas para incrementar o conteúdo da regulação (Saab, 2019).

#### 2.1.1.1 Engajamento baixo para maioria dos processos regulatórios

No Brasil, estudos recentes indicam que o **nível de participação** em consultas públicas online é **insatisfatório** para a maioria das agências reguladoras, com a faixa mais comum de participantes variando entre um e cinco. Inclusive, em algumas consultas, não há a presença de nenhum participante<sup>63</sup>.

Para fins de produção deste relatório, procurou-se mensurar **a percepção sobre o nível de engajamento nos processos regulatórios** da administração federal por meio da *survey* cuja metodologia foi descrita na subseção 1.7. Para tanto, solicitou-se aos respondentes do grupo de reguladores que avaliassem o engajamento, em termos de quantidade ou número de participantes, nos processos regulatórios em que são utilizados mecanismos de participação social<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Cf. Silva, 2012; Salinas et al, 2020a; Salinas et al, 2020b; Salinas et al, 2020c, Salinas, 2021.

<sup>63</sup> Salinas et al, 2020a; Salinas et al, 2020b; Salinas et al, 2020c, Salinas, 2021.

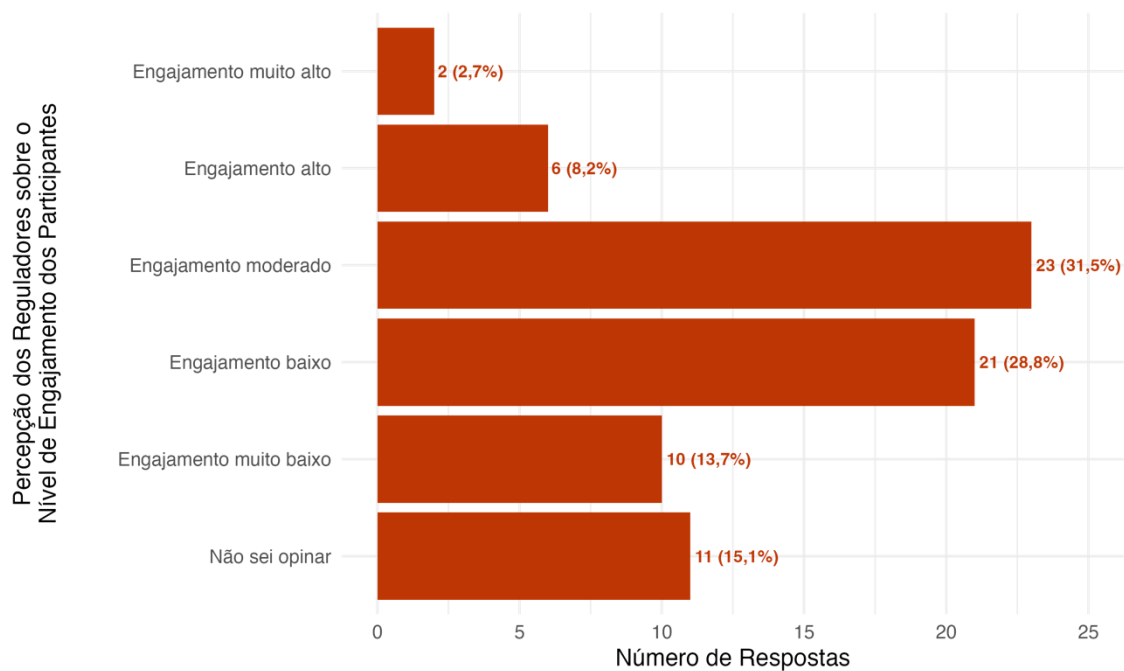
<sup>64</sup> A partir da avaliação da escala composta de 5 graus de intensidade – “muito baixo”, “baixo”, “moderado”, “alto” e “muito alto”, as respostas foram sintetizadas em um *score* numérico, com o objetivo de possibilitar o uso de medidas estatísticas de tendência central e de dispersão (média e variância) para

Os resultados corroboram os achados da literatura sobre engajamento. O gráfico da figura 24 mostra que a maioria dos respondentes percebe o **engajamento como baixo** (28,8% dos respondentes) **ou moderado** (30,1% dos respondentes). Embora a percepção de engajamento das agências reguladoras seja superior à dos demais reguladores federais e dos reguladores infranacionais, o score médio de percepção dos três grupos situa-se abaixo de 3, como mostra o gráfico da figura 25.

---

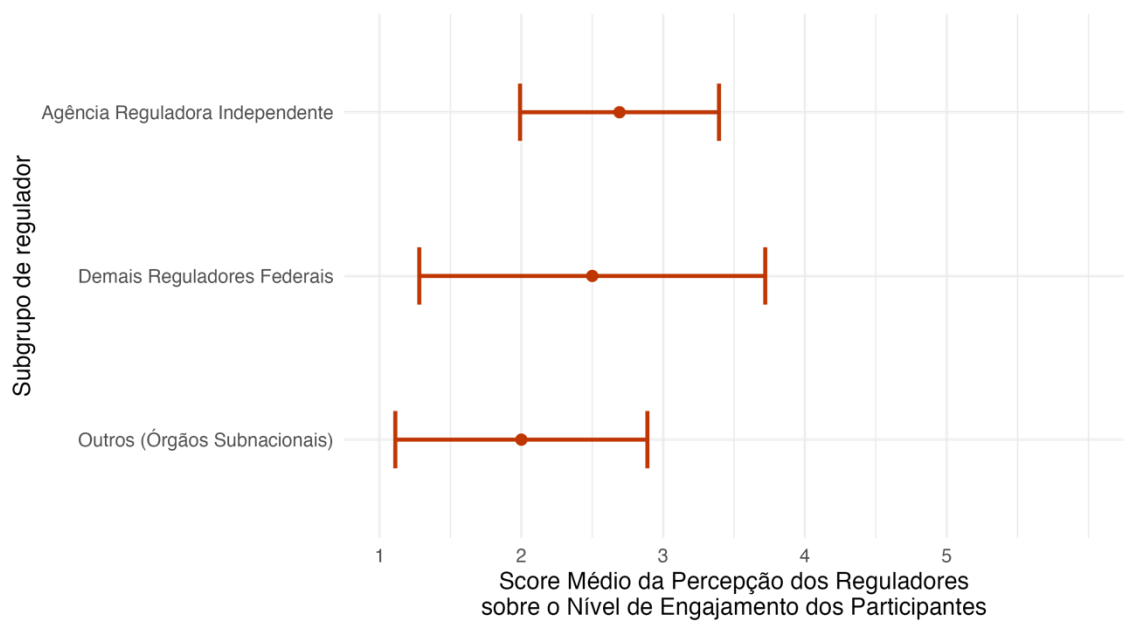
resumir os resultados obtidos. Os casos em que o respondente selecionou a opção “não sei opinar” não foram nunca quantificados, foram sempre excluídos da análise, refletindo a ausência de resposta por aquele respondente à respectiva pergunta.

**Figura 24. Percepção dos reguladores sobre o nível de engajamento dos mecanismos de participação social**



Fonte: elaboração própria a partir das respostas à survey.

**Figura 25. Percepção dos subgrupos de reguladores sobre o nível de engajamento dos mecanismos de participação social**



Fonte: elaboração própria a partir das respostas à *survey*.

### 2.1.1.2 Participação de massa impulsionada por campanhas digitais

Embora a maioria das consultas públicas realizadas pelas agências atraia número muito baixo de participantes, em um grupo minoritário de processos verifica-se um padrão diferente. Esses processos abordam temas regulatórios que, devido a sua **alta saliência**, atraem um **número elevado de participantes**, que submetem **comentários idênticos**, ou **com teor muito parecido**, fomentados por organizações ou pessoas que promovem **campanhas para a submissão de comentários** às agências reguladoras.

O exemplo envolvendo a participação social em decisão da Anvisa que decidiu banir o agrotóxico carbofurano ilustra o problema. Em 21 de dezembro de 2015, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) publicou no Diário Oficial da União (DOU) aviso da Consulta Pública nº 114/2015, que visava colher comentários sobre proposta de resolução da agência que baniu o agrotóxico carbofurano da produção agrícola brasileira<sup>65</sup>. Considerado pela agência como um pesticida altamente tóxico e intolerável à exposição humana, o carbofurano já havia sido banido de vários países no momento em que a agência decidira fazê-lo.<sup>66</sup>

A consulta pública foi aberta por um período de 90 dias. Um dia antes do seu encerramento, a agência havia recebido comentários de 1.663 participantes. Nesse mesmo dia, no entanto, a apresentadora Bela Gil, publicou a seguinte mensagem em sua conta de Instagram:

**“#Urgente!**

**A Anvisa encerra HOJE a chamada pública para a votação a favor ou contra a suspensão do agrotóxico Carbofurano e por enquanto a proibição dele NÃO está vencendo! Precisamos nos mobilizar! São mais de mil votos de diferença e tenho certeza que podemos mudar**

---

<sup>65</sup> A descrição deste estudo de caso foi extraída da dissertação de Flávio Saab (2019).

<sup>66</sup> O pesticida carbofurano já havia sido banido da produção agrícola do Canadá em 1996 ([CANADA BANS USE OF PESTICIDE CARBOFURAN ON SEVERAL CROPS | Journal of Commerce](#)), da União Europeia em 2008 e dos Estados Unidos em 2009 ([EPA bans pesticide carbofuran for food crops](#)).

isso até o final do dia. Vote aqui, compartilhe, e faça a diferença para um planeta mais saudável: [bit.ly/venenonao](http://bit.ly/venenonao)”.

Em apenas 24 horas, o número de participantes subiu de 1.663 para 13.114. Milhares de cidadãos submeteram comentários idênticos com uma única frase sugerida pela campanha da Bela Gil: “*Menos pesticidas, mais saúde*”. Algumas semanas depois do encerramento da referida consulta pública, a Anvisa publicou seu relatório de análise de contribuições, no qual só apresentou respostas às contribuições que considerou “técnicas”. Os comentários provocados pela campanha da Bela Gil foram completamente ignorados, ao passo que todas as manifestações submetidas por representantes da indústria de pesticidas foram respondidas. Apesar da agência ter decidido manter o banimento do pesticida, ela terminou por instituir um cronograma mais lento do que o inicialmente esperado, especialmente em lavouras altamente dependentes do agrotóxico, como café, cana de açúcar e bananas. A proposta de resolução inicial, que continha apenas 5 artigos, foi expandida para um texto normativo de 12 artigos, que terminou por incorporar reivindicações apenas das empresas reguladas.

A Anvisa é a agência reguladora que mais acumula consultas públicas com volumoso número de participantes, especialmente pessoas físicas que se apresentam na condição de cidadãos e/ou profissionais de saúde. Logo após a conclusão da consulta sobre o agrotóxico carbofurano, a Anvisa promoveu a consulta pública nº 164/2016, que visava atrair comentários sobre sua decisão de manter, ao invés de banir, o agrotóxico 2,4D. A apresentadora Bela Gil também promoveu campanha nessa consulta pública, que igualmente acabou recebendo contribuições de milhares de participantes.

Um outro processo regulatório do setor de alimentos que também contou com ampla participação popular envolveu a revisão do modelo de rotulagem nutricional frontal. Para a revisão do modelo, a Anvisa realizou uma tomada de subsídios, durante a fase de elaboração da Análise de Impacto Regulatório (AIR), e duas consultas públicas, na etapa de discussão de minutas de atos normativos. A Tomada Pública de Subsídios 01/2018 atraiu a participação de 3.674 participantes, dos quais 2.255 eram

consumidores, fortemente mobilizados por campanhas de entidades de defesa do consumidor, sobretudo do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - IDEC (Anvisa, 2019). Já as consultas públicas nº 707/2019 e nº 708/2019, que tiveram por objetivo discutir, respectivamente, propostas de Resolução de Diretoria Colegiada (RDC) e Instrução Normativa dispendo sobre a rotulagem nutricional de alimentos embalados, somadas, atraíram a participação de 23.454 participantes, dos quais 74% eram consumidores individuais (Anvisa, 2020).

Esses casos ilustram bem uma tendência da participação social na construção de políticas regulatórias a partir da ampliação do acesso à internet e do uso de redes sociais. Campanhas dessa natureza, que visam influenciar tomadores de decisão, já existiam antes do surgimento da internet, porém a frequência com que eram realizadas e o alcance dessa participação tornou-se muito maior com a introdução de tecnologias de informação e comunicação (TICs).

### 2.1.2 Problemas de diversidade da participação nos processos regulatórios

A introdução de sistemas eletrônicos de participação não só não costuma atrair número expressivo de participantes para a maioria dos processos regulatórios, mas também acaba por engajar sempre os mesmos tipos de contribuintes. Aqui, novamente vale mencionar o exemplo dos Estados Unidos, onde é possível encontrar uma série de estudos empíricos, desenvolvidos a partir da década de 1990, que confirmam que os **agentes econômicos** diretamente **regulados** pelas agências **são aqueles que mais participam** das consultas públicas. Esse achado foi confirmado por pesquisas empíricas que analisaram a percepção de grupos de interesse diversos sobre a efetividade da participação (Furlong; Kerwin; 2005), bem como por estudos que analisaram os comentários desses grupos em processos normativos diversos (Golden, 1998; Yackee, 2006; Yackee & Yackee, 2006). No entanto, a predominância da participação dos agentes econômicos regulados nos processos regulatórios nos Estados Unidos não exclui a participação, frequentemente estratégica, de outros grupos

de interesse diretamente afetados pela regulação, como aqueles representados por entidades consumeristas (Cheit, 1990) e ambientalistas (Magat, Krukneck & Harrington, 2011).

O Brasil acompanha essa tendência de **concentração da participação nas indústrias reguladas**. **Agentes econômicos regulados** são o **grupo mais numeroso**, tanto em número de participantes, quanto em volume de comentários submetidos em agências como ANS (Salinas, 2021), Aneel (Salinas et al, 2020b), Anac (Salinas; Silva, 2024), Antaq (Salinas; Silva, 2024), ANTT (Salinas; Silva, 2024, Salinas, 2020c) e Susep (Salinas et al, 2025). Os gráficos da figura 27 mostram que, na Superintendência de Seguros Privados (Susep), órgão regulador do setor de seguros, agentes regulados não só comparecem em maior número, mas também apresentam o maior número de contribuições.

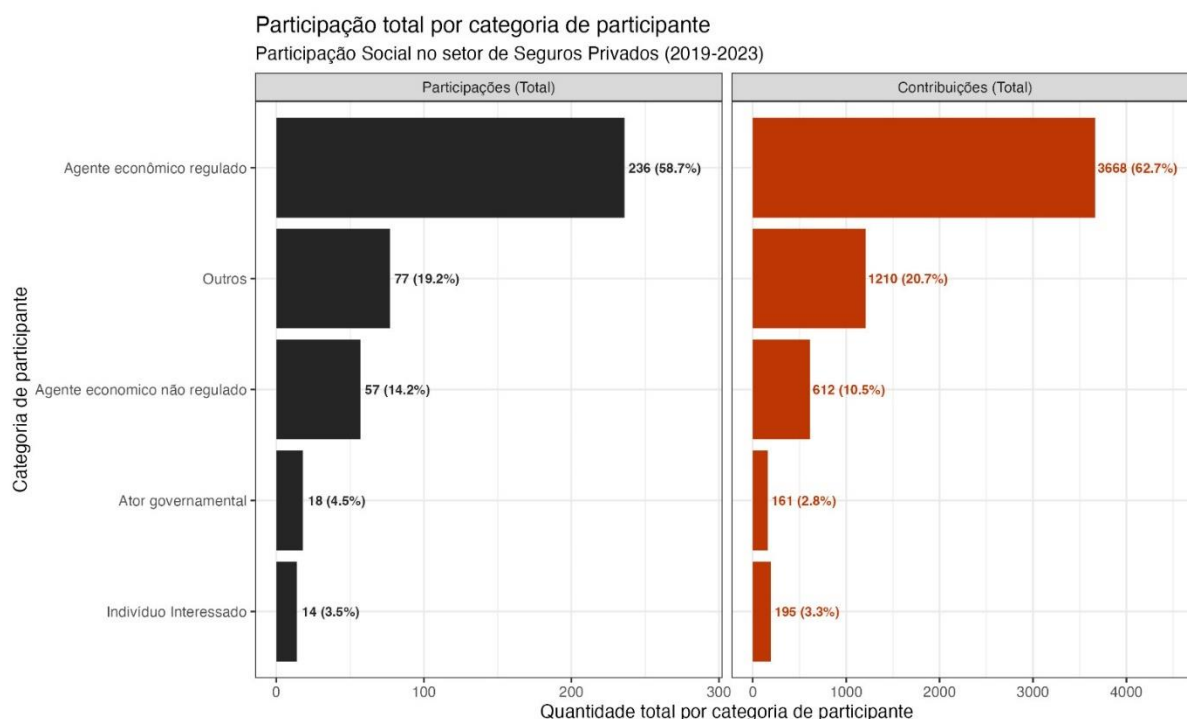
Algumas agências, como Anvisa, por exemplo (Salinas et al, 2020a), **costumam contar com a participação de** um volume grande de **pessoas físicas**, especialmente em **temas mais salientes**, que mobilizam inclusive campanhas como as mencionadas anteriormente. No entanto, mesmo para essas agências, essa participação é **pulverizada e esporádica**, de modo que os **cidadãos que participam de uma consulta pública costumam não ser os mesmos que participarão das consultas seguintes**. Já as entidades representativas de setores regulados costumam ser **“players repetitivos”** nos processos regulatórios, fazendo-se reiteradamente presentes nos variados mecanismos de participação dos órgãos e entidades reguladoras. A figura 26 mostra os participantes mais assíduos das consultas e audiências públicas da Anvisa entre o período de 2005 e 2019. Dentre os dez participantes **mais assíduos**, seis são **entidades representativas de empresas reguladas** pela agência reguladora de vigilância sanitária.

**Figura 26. Lista dos participantes mais assíduos das consultas públicas e audiências públicas da Anvisa no período entre 2005 e 2019**

Participantes	Número de Mecanismos	Número de Manifestações*	Mediana
SEAE (Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda)	46	145	3,0
SINDUSFARMA (Sindicato da Indústria de Produtos Farmacêuticos do Estado de São Paulo)	34	440	8,0
ABIFINA (Associação Brasileira da Indústria Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades)	18	388	11,5
ABIFISA (Associação Brasileira das Empresas do Setor Fitoterápico, Suplemento Alimentar e de Promoção da Saúde)	16	125	6,5
ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária)	14	233	7,0
ALANAC (Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais)	14	157	7,5
ABIAD (Associação Brasileira da Indústria de Alimentos para Fins Especiais e Congêneres)	13	189	12,0
ABIA (Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação)	13	197	9,0
Bayer S.A	11	31	1,0
CRF-SP (Conselho Regional de Farmácia do Estado de São Paulo)	9	106	11,0

Fonte: Salinas *et al*, 2020a.

**Figura 27. Número total de contribuintes e de contribuições recebidas nas consultas públicas realizadas pela Susep entre 2019 e 2023**



Fonte: Salinas *et al*, 2025

Uma possível explicação para essa disparidade é o **desequilíbrio de recursos entre os diferentes tipos de stakeholders**. Empresas reguladas e suas entidades representativas acompanham de forma profissionalizada os processos de tomada de decisão dos reguladores.

“[O] que acontece sempre é que as pessoas que são mais atuantes no mercado [financeiro], por terem maior atuação de modo geral, maior quantidade de ativos, maior carteira de clientes, maior capacidade de influência em todas as áreas, **são as pessoas que estão sempre mais afinadas e alinhadas com que está saindo de novo nas normativas e são muito participativas**. Essas pessoas têm a área de lobby muito aperfeiçoada.”<sup>67</sup>

Para alguns setores regulados, é também **assídua a participação das entidades representativas de consumidores**, que podem tanto ter **atuação abrangente**, abrangendo diversos setores regulados (e.g. Instituto de Defesa de Consumidores, IDEC), como podem atuar de forma **mais especializada** (e.g. ACT Promoção da Saúde). A existência de organizações estatais (e.g. Programa de Proteção e Defesa do Consumidor, Procon, órgãos e entidades da Secretaria Nacional do Consumidor, Senacon) e privadas (e.g. IDEC) com atuação genérica na defesa dos interesses dos consumidores não afasta a necessidade de que haja uma representação mais especializada, já que mesmo essas entidades possuem áreas prioritárias de atuação.

Para alguns setores regulados, como os de energia e telefonia, há também a previsão legal de atuação dos **conselhos de usuários**, que costumam participar assiduamente dos processos normativos dessas agências. No setor de telecomunicações, os conselhos são regulamentados pela Resolução ANATEL nº 734/2020. Nos termos do artigo 4º da Resolução, todo grupo econômico que não se enquadre na condição de prestador de pequeno porte deve implantar conselho de

---

<sup>67</sup> Depoimento de servidor(a) público(a) federal, em entrevista realizada em 24 de janeiro de 2025.

usuários, de abrangência nacional, em sua área de prestação de Serviço Telefônico Fixo Comutado ou Serviço Móvel Pessoal, dentre outros. A participação no Conselho de Usuários não é remunerada. No setor de energia elétrica, os Conselhos de Consumidores, criados pela Lei nº 8.631/93, são regulamentados pela Resolução ANEEL nº 963/2021. Os conselhos de consumidores, de caráter consultivo, são mantidos pelas concessionárias dos serviços públicos de distribuição de energia elétrica, por meio de recursos tarifários, e atuam no âmbito da área da concessão. Assim como nos outros casos, a participação não é remunerada.

Há evidências na literatura estrangeira de que conselhos de consumidores fortes têm relação com tarifas de serviço mais baixas (Fremeth; Holburn & Spiller, 2013). Pesquisa recente do IDEC (2024), avaliando os Conselhos de Consumidores de energia elétrica, identificou fragilidades nessas instituições como a baixa assiduidade de conselheiros, a gestão inadequada de recursos e a falta de conhecimento da sociedade sobre os conselhos, dentre outros.

À parte dos setores em que há atuação marcante de entidades de defesa dos interesses gerais dos consumidores ou daqueles que contam com a participação de conselhos de consumidores, há outros setores em que a participação de entidades consumeristas é pouco frequente.

**“Poucas entidades representativas de consumidores participam das consultas públicas do MAPA, embora a gente trabalhe com muitos temas que afetam o consumidor”.**<sup>68</sup>

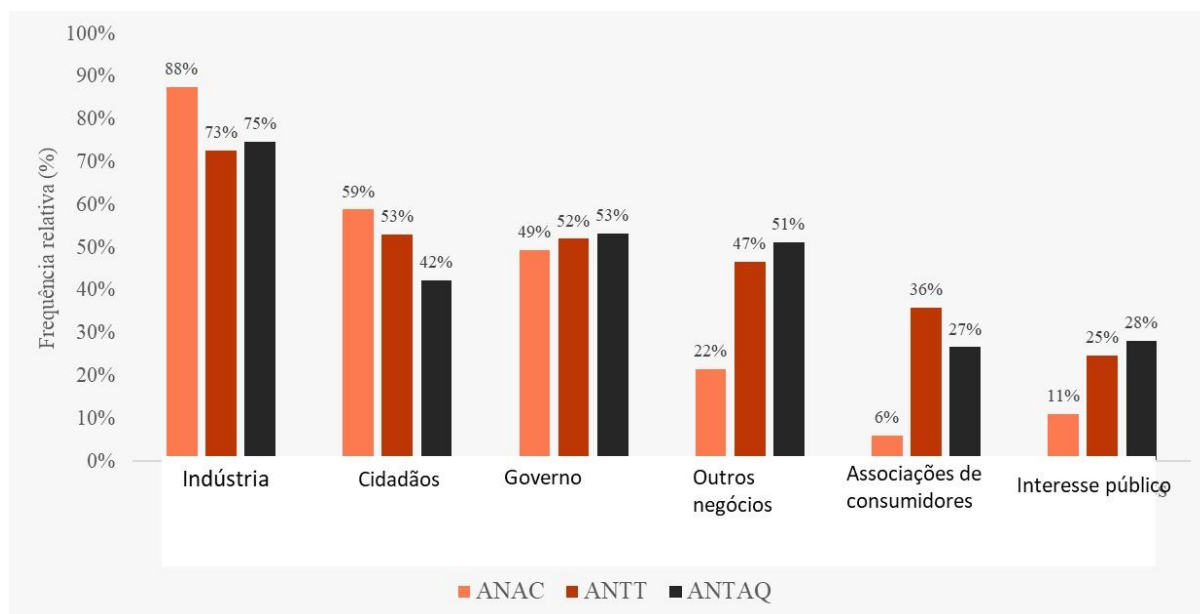
O gráfico da figura 28 exemplifica a baixa participação de entidades atuantes na defesa de direitos nos processos regulatórios das agências do setor de transporte. As empresas reguladas se fazem presentes em 88% das consultas públicas promovidas pela ANAC, ao passo que entidades consumeristas e organizações da sociedade civil de

---

<sup>68</sup> Depoimento de servidor(a) público(a) federal, em entrevista realizada em 22 de janeiro de 2025.

interesse público, somadas, só compõem a 17% desses mecanismos de participação dessa agência reguladora.

**Figura 28. Grupos de interesse representados nas consultas públicas das agências reguladoras do setor de transportes**



Fonte: Salinas; Silva, 2024.

Para além da baixa participação de consumidores e usuários de serviços em alguns setores, um problema de caráter mais geral, enfrentado por todas as agências, é a **falta de engajamento de grupos “escondidos”, “de difícil acesso” e “vulneráveis”**. Esses grupos costumam não participar de processos regulatórios que lhes afetam diretamente em razão de alguma condição que os afasta do regulador, como situação de vulnerabilidade, distanciamento geográfico, exclusão digital, desconhecimento sobre a consulta pública, entre outros.

“Quando você discute tarifa social de energia elétrica, que é um programa social voltado para a população de baixa renda, a gente conta com a participação dos conselhos de consumidores, que estão defendendo a classe residencial, que também engloba a população de baixa renda. (...) No entanto, as associações de

“A LGPD [Lei Geral de Proteção de Dados] surgiu para proteger os dados das pessoas, dos cidadãos. Mas **os cidadãos raramente enviam contribuições** para a ANPD. Muita gente ainda não conhece a LGPD, então a participação de cidadãos acaba sendo baixa”.<sup>70</sup>

moradores, as associações de donas de casa, **também poderiam participar, mas não o fazem**”.<sup>69</sup>

“Imagine a situação de um pequeno irrigante. Como é que ele vai entrar online para contribuir? Ele está lá no interior do país, não tem um nível de instrução muito alto. Nem sabe o que é a Agência Nacional de Águas, o que é uma agenda regulatória”.<sup>71</sup>

Na *survey* realizada para este trabalho, cuja metodologia é detalhada na subseção 1.7 e no anexo IV deste relatório, também se pretendeu analisar a **percepção dos reguladores sobre a diversidade dos interesses representados** nos mecanismos de

---

<sup>69</sup> Depoimento de servidor(a) público(a) federal, em entrevista realizada em 19 de dezembro de 2024.

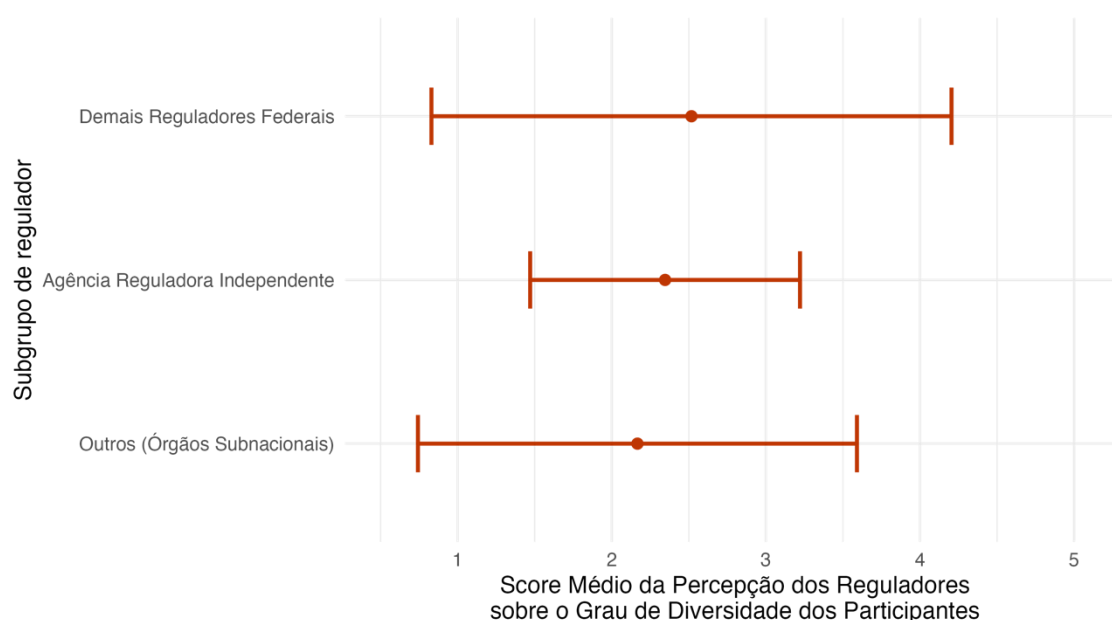
<sup>70</sup> Depoimento de servidor(a) público(a) federal, em entrevista realizada em 27 de fevereiro de 2025.

<sup>71</sup> Depoimento de servidor(a) público(a) federal, em entrevista realizada em 20 de janeiro de 2025.

participação adotados nos processos regulatórios. O gráfico da figura 29 mostra que o score médio de percepção do grau de diversidade dos participantes ficou abaixo de três para todos os subgrupos de reguladores – reguladores federais, reguladores nacionais e reguladores subnacionais. O score médio de percepção da diversidade da participação foi maior para os “demais reguladores federais”, porém a dispersão das respostas foi também maior, indicando maior variação de entendimentos entre este subgrupo, que engloba desde autarquias com competências regulatórias (e.g. Inmetro, CVM, BCB) até órgãos da administração direta (MAPA, MS etc.).

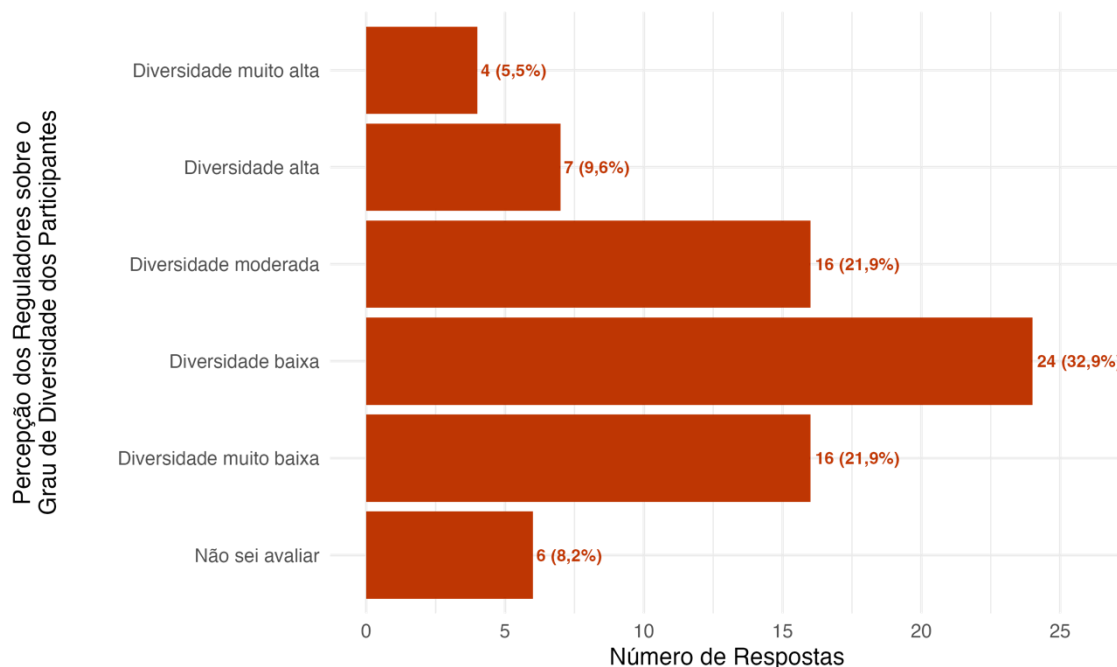
De todo modo, a maioria das respostas de **percepção de grau de diversidade** foram distribuídas em  **muito baixa** (21,9% do total de respondentes), **baixa** (32,9% dos respondentes) e **moderada** (21,9% dos respondentes). Apenas 15% dos respondentes consideraram a diversidade da participação alta ou muito alta, o que corrobora os achados das demais pesquisas citadas que indicam ser **ainda pouco diversa/democrática a participação em processos regulatórios**.

**Figura 29. Percepção dos reguladores sobre o grau de diversidade dos participantes dos mecanismos de participação social**



Fonte: elaboração própria a partir das respostas à *survey*.

**Figura 30. Percepção dos subgrupos de reguladores sobre o grau de diversidade dos participantes dos mecanismos de participação social**



Fonte: elaboração própria a partir das respostas à *survey*.

### 2.1.3 Problemas de qualidade da participação nos processos regulatórios

Como visto na subseção 1.1, mecanismos de participação são ferramentas que não apenas podem conferir maior legitimidade e transparência às decisões regulatórias, mas também podem contribuir para a melhoria da qualidade da regulação. Para que a participação social possa cumprir esses objetivos, no entanto, é preciso que as partes afetadas ou interessadas na regulação sejam capazes de fornecer evidências, relatos e argumentos que possam contribuir com a tomada de decisão do regulador.

Entidades representativas de **empresas reguladas utilizam um “arsenal” de argumentos jurídicos, técnicos, econômicos e científicos** ao participarem de processos regulatórios. As entidades que atuam em defesa de direitos de grupos

atingidos pela regulação também costumam participar de forma qualificada, ainda que com menos recursos do que as entidades representativas de empresas reguladas.

“As nossas partes interessadas são muito especializadas. Muitas das contribuições, sobretudo das empresas reguladas, são construídas por escritórios de advocacia. O nível é elevado, porque é um público muito especializado. Profissionais da área de direito também assessoram entidades como a Associação dos Atingidos por Barragem ou as cooperativas de garimpeiras. Essas contribuições não são superficiais, elas são técnicas, estão à altura do que está sendo debatido”<sup>72</sup>.

Essa participação contrasta com o tipo de comentário oferecido por cidadãos, especialmente aqueles mobilizados por campanhas digitais de participação em massa já mencionadas. Uma reclamação dos reguladores é a de que esses **comentários frequentemente são apresentados sob a forma de concordância ou discordância acerca de determinadas propostas regulatórias**. Nesses casos, as partes diretamente interessadas na regulação apresentam suas **preferências**, sem, no entanto, explicitar claramente as razões que as justificam ou embasam.

Tendo em vista que **comentários desprovidos de argumentos técnicos, jurídicos, econômicos e científicos costumam ser muito mais frequentes em cidadãos do que em empresas reguladas e em suas entidades representativas**, os reguladores percebem como inferior a qualidade da participação do primeiro grupo. Em resposta à *survey* utilizada neste trabalho, os reguladores também tiveram que responder uma pergunta sobre a qualidade da participação dos diferentes grupos de interesse que participam dos mecanismos de participação<sup>73</sup>. Os gráficos das figuras 31 e 32 mostram que consumidores e cidadãos receberam o menor *score* médio de percepção da qualidade das contribuições. A **qualidade das contribuições de cidadãos e**

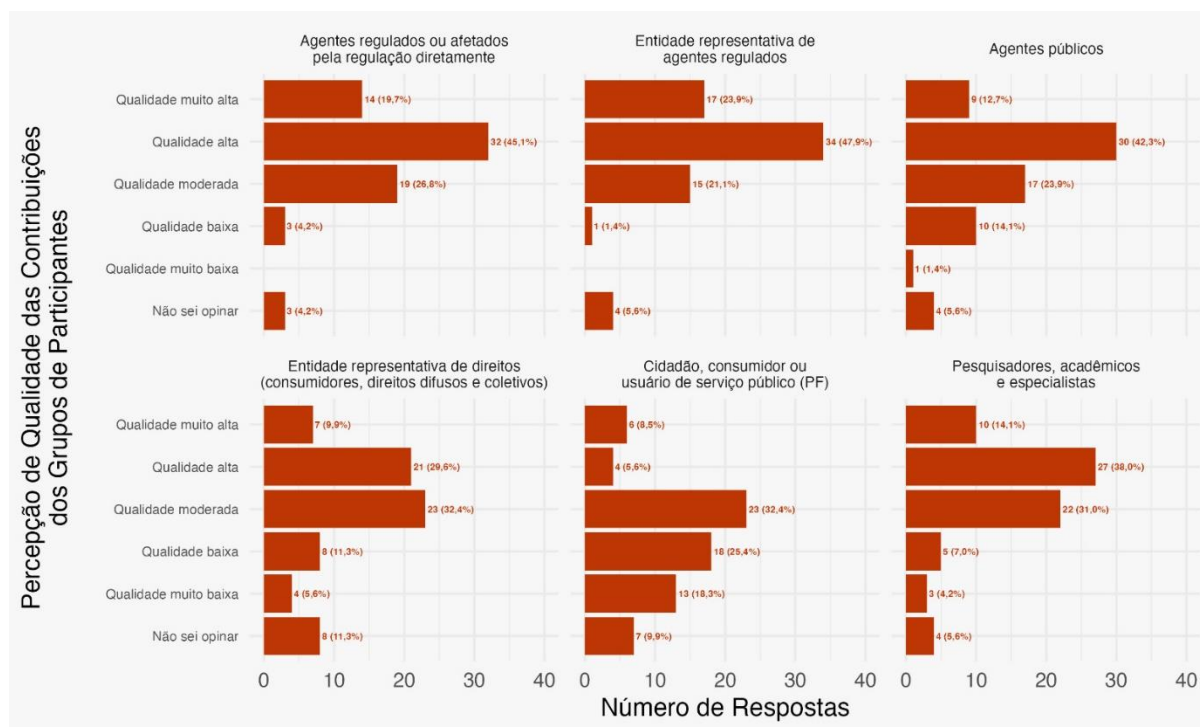
---

<sup>72</sup> Depoimento de servidor(a) público(a) federal, em entrevista realizada em 26 de dezembro de 2025.

<sup>73</sup> Para a resposta a essa questão, os respondentes deveriam indicar se consideram a qualidade das contribuições e manifestações dos diferentes grupos de participantes nos processos regulatórios muito baixa, baixa, moderada, alta ou muito alta.

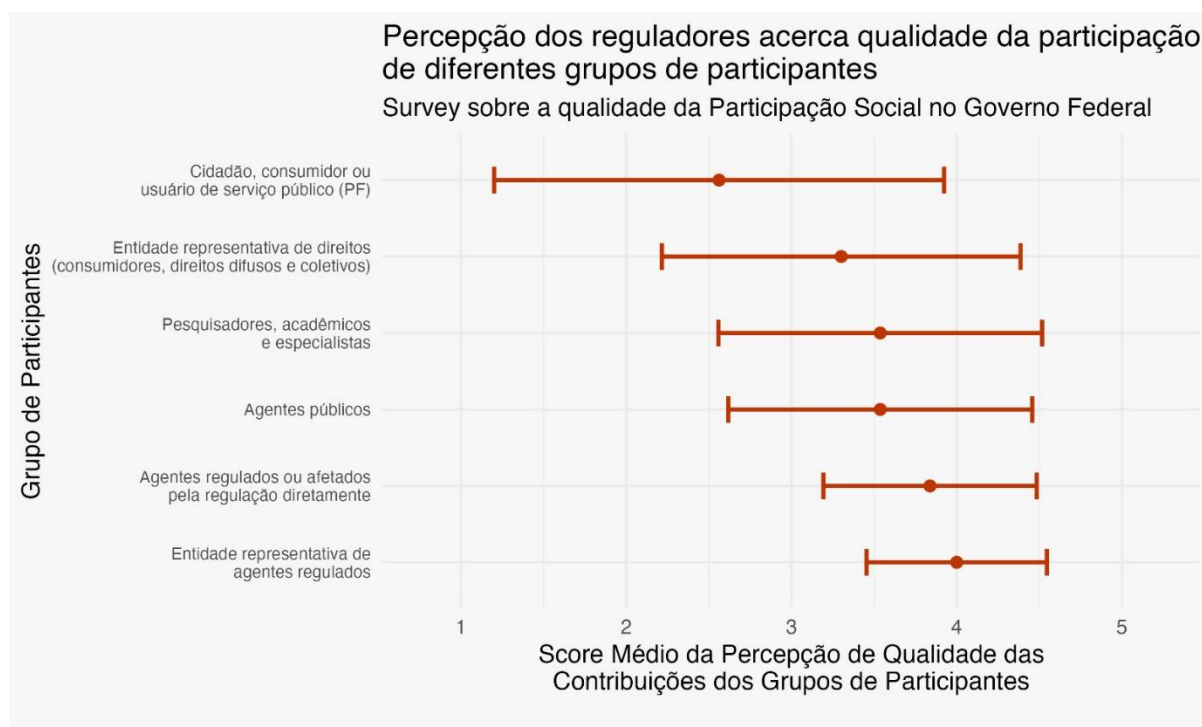
**consumidores** é considerada **moderada** para 32,4% dos respondentes, **baixa** para 25,4% e **muito baixa** para 18,3% dos respondentes.

**Figura 31. Percepção dos reguladores sobre a qualidade da participação de diferentes grupos de participantes**



Fonte: elaboração própria a partir das respostas à *survey*.

**Figura 32. Percepção dos e reguladores acerca da qualidade da participação de diferentes grupos de participantes**



Fonte: elaboração própria a partir das respostas à survey.

Há um debate acerca do papel que manifestações sobre sentimentos, preferências e valores dissociados de informações técnicas, científicas, econômicas e jurídicas deve exercer em processos regulatórios. Para Cynthia Farina e seus coautores (Farina et al, 2012), processos regulatórios não são o *locus* adequado para discussões plebiscitárias. Campanhas de massa digital, que conferem um caráter plebiscitário à participação social em processos regulatórios, seriam inadequadas para a fase de implementação das políticas regulatórias por reguladores (Farina et al, 2012). Nina Medelson (2012), em sentido contrário, defende a necessidade de que as agências reguladoras levem mais a sério as manifestações de preferências dos participantes, especialmente quando questões sobre valores não foram integralmente resolvidas no âmbito legislativo”. A controvérsia acerca da importância das preferências e sentimentos das partes afetadas pela regulação para a construção de políticas regulatórias não afasta o diagnóstico de que **agências reguladoras oferecem menos respostas e acatam**

**menos as contribuições que não possuem caráter técnico**, independentemente desses comentários terem sido ou não impulsionados por campanhas digitais de massa.

#### 2.1.4 Problemas no impacto da participação nos processos regulatórios

Na percepção dos reguladores, **comentários dissociados de argumentos jurídicos, técnicos científicos e/ou econômicos não costumam ser “úteis”** para a sua tomada de decisão.

**“É muito importante que a contribuição seja qualificada. O que vai mudar o posicionamento da Anvisa, do técnico da norma, é uma contribuição técnica de qualidade. Tem que ter evidência, tem que ter o porquê, tem que explicar por que que aquilo está dando errado. Então, quanto melhor a qualidade, a Anvisa está aberta e vai mudar. As contribuições mais emotivas podem ser úteis para trabalhar a forma de implementação, para trabalhar o consenso, mas para mudança de abordagem, o que conta é a qualidade da contribuição”<sup>74</sup>.**

No Brasil, estudo realizado por Baird e Fernandes (2014), envolvendo a Agência Nacional de Aviação Civil – Anac, identificou que os **comentários de natureza técnica tendem a ser mais aceitos** pela agência. Esse estudo revelou que a **natureza dos comentários influencia muito mais** a tomada de decisão regulatória **do que o perfil do participante**. Já o trabalho de Gomes (2022) comprovou empiricamente que a Anatel aceita contribuições que adotam um vocabulário semelhante ao empregado pela própria agência<sup>75</sup>.

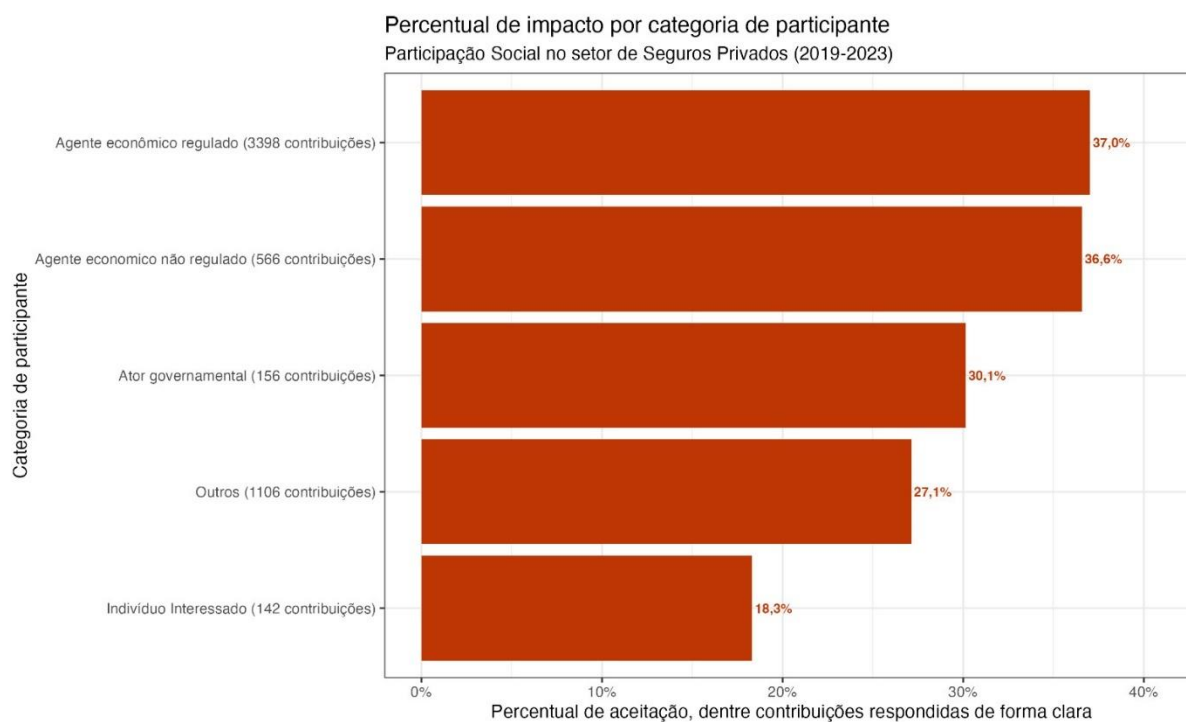
---

<sup>74</sup> Depoimento de servidor(a) público federal, em entrevista realizada em 30 de dezembro de 2025.

<sup>75</sup> Gomes (2022) preferiu não denominar de “técnicos” os comentários da sociedade mais aceitos pela Anatel, mas os qualificou como dotados de uma estrutura semântica e léxica semelhante à linguagem adotada pela agência.

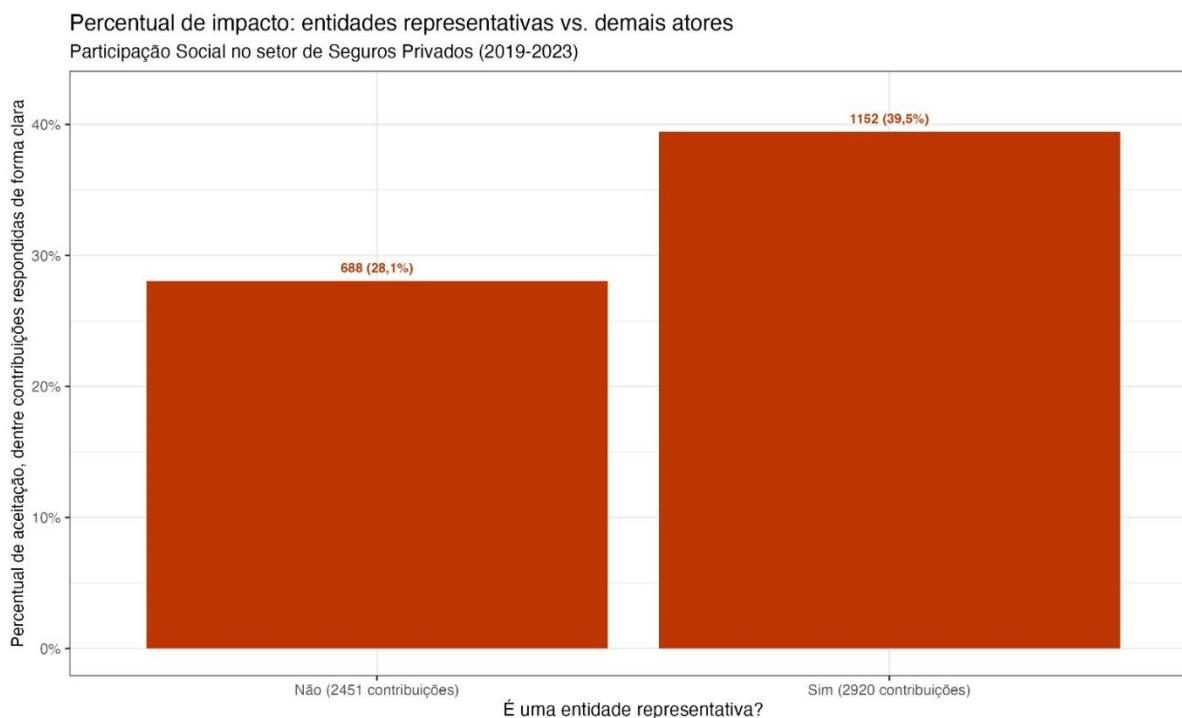
Tendo em vista que os **agentes econômicos regulados são também aqueles que costumam apresentar contribuições mais técnicas** para a maioria dos setores regulados, **o impacto dessas contribuições no resultado das políticas regulatórias acaba, conseqüentemente, sendo maior.** Por impacto entende-se a aceitação pelo regulador das contribuições do grupo participante que, ao final, são incorporadas no texto propriamente dito das regulações. O gráfico da figura 33 mostra que as contribuições de agentes regulados costumam ser mais aceitas do que as dos demais grupos de interesse. Enquanto 18,3% das contribuições de indivíduos interessados (cidadãos, consumidores etc.) foram acatadas pela Susep, os agentes regulados tiveram um percentual bem maior (37%) de contribuições aceitas pela autarquia. Como visto, entidades representativas de regulados, como associações, federações de indústrias e sindicatos, possuem alto grau de profissionalização no acompanhamento e participação de processos regulatórios. Isso se reflete também no impacto das suas contribuições, que é maior do que o das manifestações de pessoas jurídicas e físicas que participam individualmente. A figura do gráfico 34 mostra que o impacto das contribuições das entidades representativas de empresas reguladas do setor de seguros é maior nas consultas públicas do que a participação de agentes econômicos e outras modalidades de participantes que participam individualmente.

**Figura 33. Percentual de aceitação das contribuições nas consultas públicas da Susep (2019-2023)**



Fonte: Salinas et al, 2025.

**Figura 34. Percentual de aceitação das contribuições das entidades representativas vis a vis contribuições dos participantes individuais (2019-2023)**



Fonte: Salinas et al, 2025.

**Quando manifestações não são aproveitadas no processo decisório, elas tendem a frustrar as expectativas dos participantes**, gerando desgaste na relação com os reguladores. Entidades representativas de empresas reguladas e organizações que atuam na defesa de direitos participam recorrentemente dos processos regulatórios porque se engajam em um efetivo diálogo com o regulador. Embora vários dos estudos empíricos citados acima mostrem que mais da metade das contribuições dessas entidades não são acatadas, elas seguem participando de forma reiterada porque percebem que suas contribuições são levadas a sério e que, vez ou outra, terminam por influenciar o resultado das políticas regulatórias.

Já **cidadãos que submetem comentários de baixa qualidade**, e que, por essa razão, **são “ignorados”** pelos reguladores, **perdem a confiança nas instituições** e sentem-se impotentes diante do processo decisório.

Digamos, por exemplo, que os quase 20.000 cidadãos que participaram da consulta pública referente à regra do Departamento de Saúde e Serviço Social (HHS) acreditassem que poderiam fazer a diferença com suas submissões e ativismo. A qualidade dos seus comentários, contudo, foi tal que eles não foram úteis para os agentes decisores, o que levou, portanto, os agentes públicos da Administração e dos órgãos reguladores a tomarem suas decisões com base em outras evidências mais relevantes para o problema colocado. **Quando isso acontece, cidadãos que participaram, mas cujas palavras não foram significativas para os tomadores de decisão, podem experimentar confiança reduzida, eficácia reduzida, e percepção reduzida da legitimidade governamental. Além disso, suas contribuições não serviram para melhorar as políticas públicas.** (Bryer, 2013, p. 276).

A situação narrada por Bryer (2013) representa um contexto em que **cidadãos se sentem desestimulados a participar de processos regulatórios pouco deliberativos**. Como observado anteriormente, a deliberação pressupõe que não apenas haja diálogo, ou seja, troca de ideias e respeito mútuo entre os participantes, mas que também sejam gerados consensos que, ao final, serão incorporados nas decisões e políticas regulatórias (Rossi, 1997). Na subseção seguinte, serão analisados alguns dos fatores que comprometem o potencial deliberativo e democrático dos mecanismos de participação.

## **2.2 Obstáculos à efetividade da participação**

O cenário acima traçado é aquele em que identificamos baixo comparecimento à maioria dos processos em que há mecanismos de participação social, contrabalançado por eventos episódicos nos quais há uma participação em massa,

facilitada pelo uso de tecnologias digitais. Verificou-se também um cenário de desigualdade entre os diferentes grupos de interesses, que possuem motivações, recursos e capacidades muito distintas para participar. Por fim, viu-se também que o aproveitamento dessa participação também é desigual, já que reguladores tendem a acatar com mais frequência as contribuições dos grupos mais profissionalizados, consideradas, pelos motivos já explicitados, mais “aproveitáveis” à construção de políticas regulatórias.

Identificados os problemas, resta analisar as suas **causas**. Quais **fatores ou obstáculos impedem a realização de uma participação social efetivamente deliberativa e democrática**? Qual a natureza desses obstáculos?

Para fins deste trabalho, entende-se que os **obstáculos à efetividade da participação social** são de natureza **institucional, tecnológica e estrutural**. Essas barreiras podem manifestar-se simultaneamente em todos os ambientes regulatórios, porém podem agravar-se para certos órgãos ou entidades reguladoras e para certos grupos afetados pela regulação.

**Figura 35. Obstáculos à efetividade da participação**



## 2.2.1 Barreiras institucionais

Do ponto de vista **institucional**, mecanismos de participação social nada mais são do que **procedimentos de tomada de decisão** que observam **prazos e deveres de publicidade e transparência** previamente estabelecidos em **normas gerais** previstas em leis, decretos e normas regimentais de órgãos e entidades reguladoras.

Como visto na primeira parte deste relatório, a participação social tem ganhado proeminência no cenário nacional à medida que novas normas de processo administrativo regulatório foram editadas e, conseqüentemente, passaram a ser exigidas de órgãos e entidades reguladoras. Viu-se também que **um bom desenho dessas normas pode contribuir para a melhoria dos sistemas de participação**. A edição da Lei Geral das Agências (LGA), por exemplo, tem proporcionado avanços na transparência ativa dos processos regulatórios das agências reguladoras, reforçando o argumento de que **“procedimentos importam” para a participação social**.

Apesar dos avanços, o que se tem atualmente é um **regime de processo administrativo normativo fragmentado**, resultado da **incorporação incremental e assistemática das ferramentas de melhoria regulatória** para diferentes tipos de órgãos e entidades reguladoras. Como descrito na subseção 1.4, essas normas foram se sobrepondo umas às outras sem que haja, até hoje, um estatuto legal geral sobre participação social que se aplique transversalmente a todos os órgãos e entidades reguladoras.

Além disso, as escassas normas gerais vigentes **não articulam adequadamente a participação social em todas as etapas do ciclo regulatório**. A **participação social obrigatória** é aquela que acontece **em estágio avançado do ciclo regulatório**, quando as normas já foram redigidas. O regramento do funcionamento da participação social é **escasso e insuficiente para as fases iniciais do ciclo**, quando a **participação social é considerada mais efetiva** (Sant’ambrogio; Staszewski, 2021).

Apesar de algumas normas gerais terem sido editadas nos últimos anos, cada órgão e agência reguladora dispõe de ampla discricionariedade para moldar a estrutura de governança dos seus mecanismos de participação social. Embora seja recomendável que reguladores tenham flexibilidade na utilização do cardápio de mecanismos de participação, **a falta de padronização pode comprometer a efetividade da participação** de diversas maneiras, conforme se mostrará a seguir.

**Figura 36. Tratamento jurídico dos mecanismos de participação social em processos regulatórios da administração pública federal**



Fonte: elaboração própria.

### 2.2.1.1 Fragmentação normativa dos procedimentos de participação social

As leis e decretos atualmente vigentes que dispõem sobre processo administrativo normativo assemelham-se a uma “colcha de retalhos”, em que parte da

legislação aplica-se somente às agências reguladoras, ao passo que outra parte se aplica, indistintamente, a todos os órgãos e entidades reguladoras federais.

Na primeira parte deste relatório, viu-se que as agências reguladoras federais listadas na LGA estão obrigadas a realizar consultas públicas para a discussão de minutas de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. Essas agências também podem realizar, facultativamente, audiências públicas em qualquer fase do ciclo regulatório. A LGA estabeleceu prazo mínimo de 45 dias para a realização dessas consultas públicas, além de instituir deveres de transparência ativa às agências, que incluem a obrigatoriedade de publicação das contribuições recebidas após encerrado o período para recebimento das contribuições e o dever de responder às contribuições em até 30 dias da deliberação final da diretoria colegiada.

Em 2022, o Decreto nº 10.411/20 sofreu alterações, tornando obrigatória a realização de consultas públicas para a discussão de minutas de atos normativos que tenham sido previamente instruídos por AIR. Para as agências reguladoras listadas na LGA, essa alteração não trouxe muitas novidades, já que elas estavam obrigadas a realizar consultas públicas para discussão de minutas de normas, independentemente dessas normas terem ou não sido formuladas com apoio na AIR. No entanto, os dispositivos que alteraram o Decreto nº 10.411/20, que entraram em vigor em 9 de junho de 2024, terminaram por tornar obrigatória a realização de consulta pública para os demais órgãos e entidades reguladoras.

Dispositivos acrescentados ao Decreto nº 10.411/20 previram também prazos específicos para a realização dessas consultas públicas: 45 dias como prazo geral e 60 dias para normas que afetam o comércio internacional. Como observado na subseção 1.5, essas normas gerais ainda não foram incorporadas nas normas internas da maioria dos órgãos e entidades reguladoras, sendo que várias deles ainda não observam plenamente as referidas alterações legais.

A não conformidade com as escassas normas gerais vigentes pode decorrer também do fato de que alguns órgãos e entidades da administração pública federal não

se percebem como “entes reguladores”, estando alheios, portanto, às normas que regem mecanismos de participação social em processos regulatórios.

Em 2022, o Ministério da Economia realizou um censo com reguladores federais. O ministério optou por incluir no censo apenas os órgãos e entidades autodeclarados como reguladores. O censo atingiu, portanto, 50 órgãos e entidades, número esse que é substancialmente inferior ao levantado, por exemplo, em estudo promovido pelo MDIC, que identificou haver 237 reguladores federais no Brasil (Cunha Jr., 2024).<sup>76</sup>

Dentre os reguladores federais, é possível distinguir aqueles que exercem predominantemente a atividade regulatória, denominados por Seixas e Saccaro Junior (2024) como “reguladores *stricto sensu*”. Já os reguladores “reguladores *lato sensu*” seriam aqueles que exercem a função regulatória de forma residual. Apesar dos conceitos de regulação, e conseqüentemente de regulador, até hoje estarem em disputa, a distinção parece ser útil para a construção e implementação de uma política regulatória que deve levar em conta as especificidades desses dois grupos, cujos membros possuem níveis de maturidade muito distintos no uso de ferramentas de melhoria regulatória. Para os órgãos e entidades reguladoras habituais ou “*stricto sensu*”, é menos desafiador exigir o cumprimento de boas práticas no uso de ferramentas regulatórias. Já para os reguladores ocasionais, ou “*lato sensu*”, será preciso desenvolver estratégias específicas para sensibilizá-los da importância dessas práticas, pois só assim será possível induzi-los ao seu uso.

Distinções dessa natureza não devem, no entanto, obscurecer a necessidade de que padrões mínimos no uso de ferramentas regulatórias devem ser exigidos de todos os reguladores, inclusive os ocasionais. Isso só pode ser feito com normas de caráter geral, que estabeleçam esses padrões mínimos para todos os órgãos e entidades com competências normativas.

---

<sup>76</sup> O número de reguladores autodeclarados é inferior inclusive a outros levantamentos mais conservadores, como aquele realizado por pesquisadores permanentes e colaboradores do IPEA, que identificou um total de 135 reguladores federais no Brasil. Esse estudo identificou 117 órgãos e entidades reguladoras pertencentes à administração direta, indireta e fundacional, além de 29 conselhos profissionais que, por determinação do TCU (2023), também estariam obrigados à realização de AIR (Seixas; Saccaro Junior, 2024).

### 2.2.1.2 Baixa institucionalização da participação social em fases importantes do ciclo regulatório

A legislação atualmente vigente sobre procedimentos de participação social também falha ao **tratar de modo insuficiente dos mecanismos de participação social nas diferentes fases do ciclo regulatório**. Como observado na subseção 1.3, a participação social, quando integrada desde o início do ciclo regulatório, permite identificar com maior precisão os problemas regulatórios relevantes e as expectativas sociais em relação à atuação do Estado. Ela pode ser utilizada tanto na fase de planejamento, para a construção de agendas regulatórias, como na fase de formulação, implementação e revisão de normas.

A legislação vigente, no entanto, não dispõe sobre o uso de mecanismos de participação social na construção de agendas regulatórias ou até mesmo para a discussão de problemas regulatórios amplos. Embora alguns órgãos e entidades reguladoras já adotem mecanismos de participação nessas fases, há incertezas sobre quais boas práticas (e.g. exigências de transparência ativa) deverão ser adotadas para conduzir esses mecanismos de participação. É certo que o Decreto nº 10.411/2020 trata, *en passant*, da realização (facultativa) de mecanismos e participação na construção de AIRs<sup>77</sup>. Esse dispositivo normativo, no entanto, trata da mera faculdade de uso de mecanismos de participação nessa fase, sem que sejam oferecidos parâmetros para a sua realização.

Quanto ao uso da participação social para a discussão de minutas normativas, a solução dada pelo Decreto nº 10.411/2020 é insatisfatória, já que, como visto, estabelece a obrigatoriedade de consulta pública apenas para normas precedidas de AIR, além do uso de outros mecanismos de participação, com formatos mais flexíveis, para alguns poucos casos remanescentes - baixo impacto, conversão com normas internacionais e revisão de normas desatualizadas para adequá-los a novas tecnologias consagradas internacionalmente<sup>78</sup>. O Decreto nº 10.411/20 estabelece, no entanto,

---

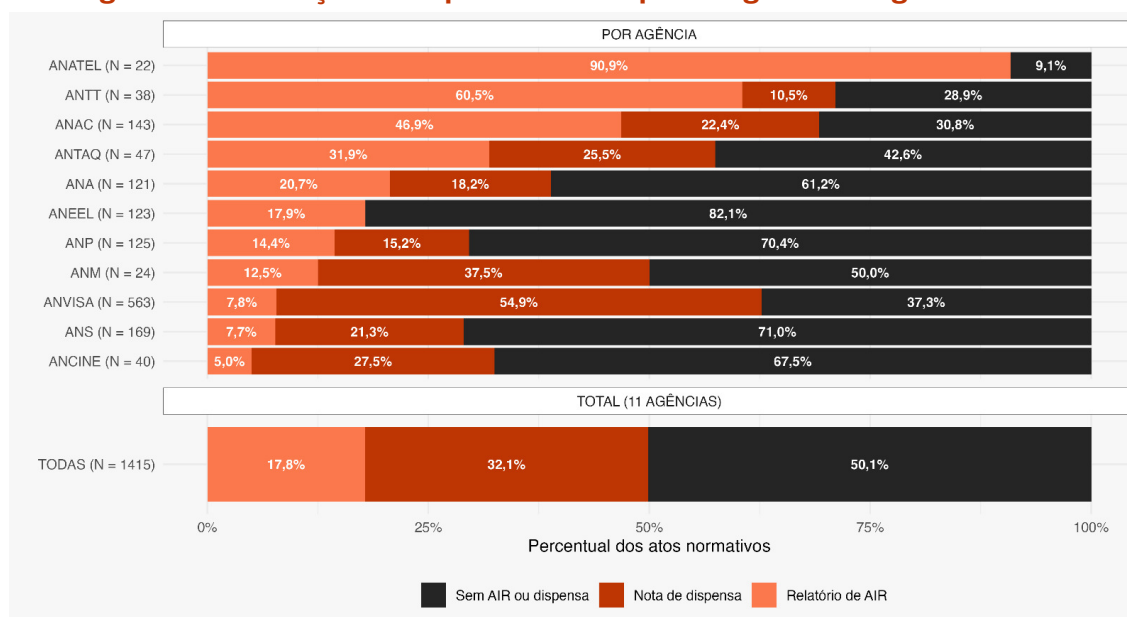
<sup>77</sup> Cf. art. 9º do Decreto nº 10.411/2020.

<sup>78</sup> Cf. art. 9ºA, § 2º do Decreto nº 10.411/2020.

diversas outras hipóteses de dispensa de AIR, como atos normativos que visam diminuir custos regulatórios, por exemplo, para os quais não se previu a realização obrigatória de mecanismos de participação.

Atrair o uso de mecanismos de participação obrigatórios à realização de AIR pode ter o efeito indesejado de reduzir drasticamente o uso de mecanismos de participação nesta fase. Isso pode ocorrer porque a AIR é exceção, e não a regra, da atividade normativa da administração pública federal brasileira. O gráfico da figura 37 mostra que nos três primeiros anos de regulamentação da AIR no Brasil, a média de uso da ferramenta entre as onze agências federais foi de 17,8%, contra 32,1% de casos de dispensa e 50,1% de casos de inaplicabilidade. A maioria das agências utilizou a AIR para subsidiar entre 13 e 25 atos normativos no período de três anos. Esses números mostram que a **AIR é uma ferramenta utilizada muito seletivamente** pelas agências reguladoras.

**Figura 37. Utilização e Dispensa de AIR pelas agências reguladoras federais**



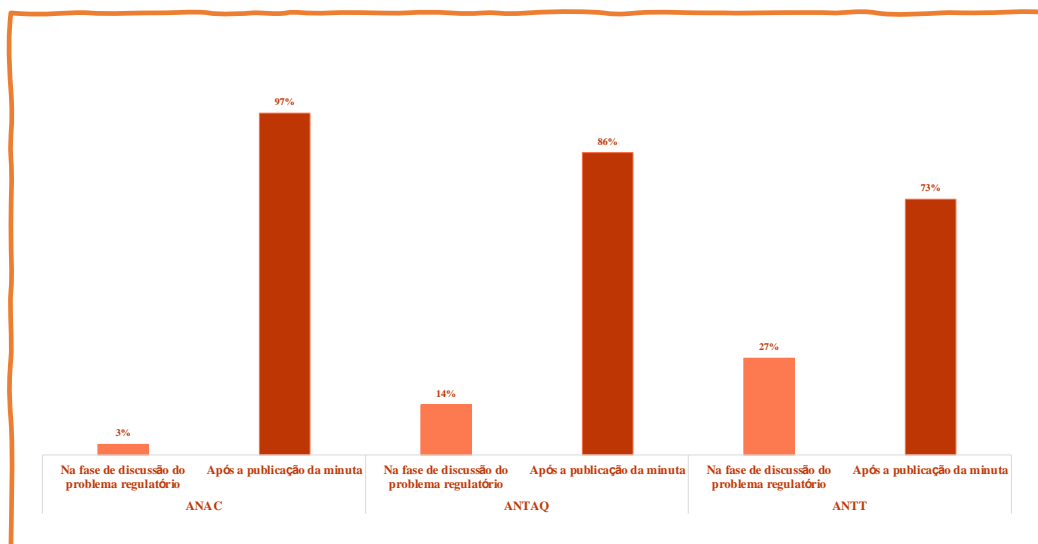
Fonte: Salinas *et al* (2024).

A baixa institucionalização da participação social nas fases iniciais do ciclo regulatório se reflete na prática. Reguladores têm oferecido cardápios distintos de mecanismos de participação social para as diferentes fases do ciclo regulatório. Com exceção dos procedimentos da consulta pública e da audiência pública, os demais

mecanismos de participação adotados pelas agências listadas na LGA possuem nomenclaturas, graus de formalização, procedimentos e exigências de transparência também muito variados<sup>79</sup>.

De todo modo, a adoção da participação social em fases iniciais do ciclo regulatório é residual ou marcada por informalidade. Como visto na subseção 1.5, agências reguladoras tendem apenas a adotar mecanismos de participação social quando sua exigência é obrigatória, ou seja, na fase de discussão de proposta normativa já elaborada pelo regulador. O gráfico da figura 38 mostra que, entre 2003 e 2023, as agências reguladoras federais do setor de transporte utilizaram mecanismos de participação social com muito mais frequência na fase avançada dos processos regulatórios, quando a proposta normativa já havia sido redigida. Anac, Antaq e ANTT recorreram à participação social nessa fase em, respectivamente, 97%, 86% e 73% dos seus processos regulatórios.

**Figura 38. Uso de mecanismo de participação social antes e depois da etapa de discussão de minuta normativa**



<sup>79</sup> Como visto na primeira parte deste relatório, um mecanismo de participação eletrônica que tenha por objeto discutir, com toda a população, conceitos ou problemas regulatórios amplos, em etapa inicial do ciclo regulatório, pode receber diferentes denominações, a depender da agência reguladora. A participação social com este propósito pode ser denominada de consulta prévia (ANP), consulta setorial (Anac), consulta pública (Ancine, Anatel), E-participa (Anvisa) e tomada de subsídios (ANA, Antaq, ANTT, ANA, ANS, ANM).

Fonte: Salinas & Assumpção, 2024.

O uso de mecanismos de participação social em estágios tardios do processo regulatório não é uma prática exclusivamente brasileira. A OCDE (2021) reconhece e rechaça essa prática, também muito comum entre diversos dos seus países membros.

**O baixo índice de participação social na formação da agenda das políticas regulatórias é preocupante, já que agências tendem a não mudar substancialmente de opinião depois de terem redigido sua proposta normativa.** Em estudo que buscou aferir o engajamento e a influência de grupos de interesse em processos regulatórios nos Estados Unidos, Golden (1998) concluiu que quando não há consenso entre os participantes de uma consulta pública em estágios mais avançados do processo normativo, as agências tendem a considerar apenas as contribuições que estão alinhadas com sua posição inicial. Desse modo, quaisquer mudanças originárias de mecanismos de participação social realizados em estágios avançados do processo regulatório tenderão a ser incrementais (West, 2004; Scheffler, 2020).

**Quanto mais as contribuições são feitas nos estágios iniciais, mais efetivas elas são. O que acontece na prática? A área fez uma consulta pública, ela quer terminar aquele processo, entendeu? Ela quer ver o fim daquilo. Se o servidor recebe um monte de contribuição que muda completamente tudo que ele já fez, dá um desespero, pois ele voltará à estaca zero. Então, o ideal é que as contribuições boas viessem no início do processo, não na consulta pública. A gente ainda não conseguiu reverter esse fato. Ainda vem muito na consulta pública e elas acabam sendo inúteis.<sup>80</sup>**

A questão do *timing* é relevante para a participação porque alterações substanciais na proposta de texto normativo exigem um prolongamento do processo normativo para além do processo de consulta pública. Se o órgão ou a entidade reguladora decidir acatar contribuições que alterem significativamente o conteúdo da

---

<sup>80</sup> Depoimento de servidor(a) público(a) federal, realizada em 30 de dezembro de 2024.

proposta original, o recomendável seria realizar uma nova rodada de consulta pública, para que os demais participantes pudessem opinar sobre a nova solução regulatória dada pelo regulador. São raras as situações, no entanto, em que reguladores estão dispostos a tanto.

**Se a gente recebe uma contribuição que é meio diferente, o pessoal da área técnica pode não acatar sob o argumento de que outras pessoas não têm conhecimento sobre essa nova proposta. Então a área técnica prefere manter a visão original, que é a que foi publicizada para todo mundo<sup>81</sup>.**

Estudos empíricos que visam medir a efetividade da participação conforme o momento em que ela ocorre no ciclo regulatório ainda são escassos. Uma dificuldade enfrentada para a realização desses estudos é a de que nem sempre as agências oferecem respostas às contribuições recebidas nesta fase, já que não têm nenhuma obrigação legal de fazê-lo<sup>82</sup>.

Salinas e Assumpção (2024) analisaram a efetividade da participação nas diferentes fases do ciclo regulatório para as agências de transporte. Os autores identificaram que, para a Anac e Antaq, as manifestações realizadas antes da publicação da norma tiveram uma maior taxa de aceitação, com uma média de 38% e 23% respectivamente, comparado com as realizadas após a publicação da minuta, com média de 32% e 7%, respectivamente. Esses achados estão alinhados com a literatura que defende que a participação em estágios iniciais do processo regulatório oferece uma oportunidade maior para partes interessadas influenciarem a regulação final, reforçando a importância de engajar os interessados logo no início (Sant´ambrogio; Staszewski, 2021).

---

<sup>81</sup> Depoimento de servidor(a) público(a) federal, em entrevista realizada em 21 de março de 2024.

<sup>82</sup> O gráfico da figura 39 mostra que não foi possível analisar a efetividade da participação nas tomadas de subsídios da ANTT. Embora a agência tenha publicado relatórios de análise de contribuições (RAC) para cerca de um quarto (24%) dos mecanismos de participação realizados na fase inicial do processo regulatório, esses documentos não apresentaram as respostas da agência às contribuições recebidas.

Figura 39. Impacto da participação segundo o momento da participação (%)



Fonte: Salinas & Assumpção, 2024.

Tem crescido entre as agências reguladoras independentes o uso de mecanismos de participação em estágios iniciais de formação das políticas regulatórias. Mesmo sem nenhuma previsão legal, praticamente todas as agências reguladoras independentes adotam, atualmente, algum mecanismo de participação para a construção de suas agendas regulatórias. As agências também têm adotado tomadas de subsídios para a discussão de problemas regulatórios amplos e têm incorporado mecanismos de participação variados na elaboração de suas AIRs, para além dos órgãos de assessoramento e de aconselhamento obrigatórios previstos em algumas leis setoriais.

Tendo em vista que a legislação vigente não estabelece procedimentos e exigências de transparência para esses mecanismos de participação adotados em fases iniciais do processo regulatório, **não há, para esses mecanismos de participação, prazos mínimos para o recebimento de contribuições ou exigências de transparência claras para a convocação das partes interessadas ou para o oferecimento de respostas às contribuições recebidas.** O risco que se corre com uma

maior informalidade desses mecanismos de participação é que eles **beneficiem apenas grupos de interesse mais mobilizados e articulados**, alijando do processo regulatório outros grupos que, embora afetados ou interessados na regulação, revelem-se incapazes de transitar por ambientes informais e pouco transparentes.

Quanto aos prazos para recebimento de contribuições, viu-se que a legislação prevê prazos mínimos para a realização de consultas públicas de minutas de atos normativos. Por exemplo, o prazo mediano de duração de uma tomada de subsídios, mecanismo mais usual da fase de formação da agenda das políticas regulatórias, é de 33 dias, ou seja, 12 dias menor do que o prazo mínimo legal para as consultas públicas de atos normativos<sup>83</sup>. Não raras vezes, são instituídas tomadas de subsídios para discutir análises de impacto regulatório com prazos flagrantemente exíguos, restringindo, assim, as oportunidades de participação nessa fase tão importante do processo regulatório.

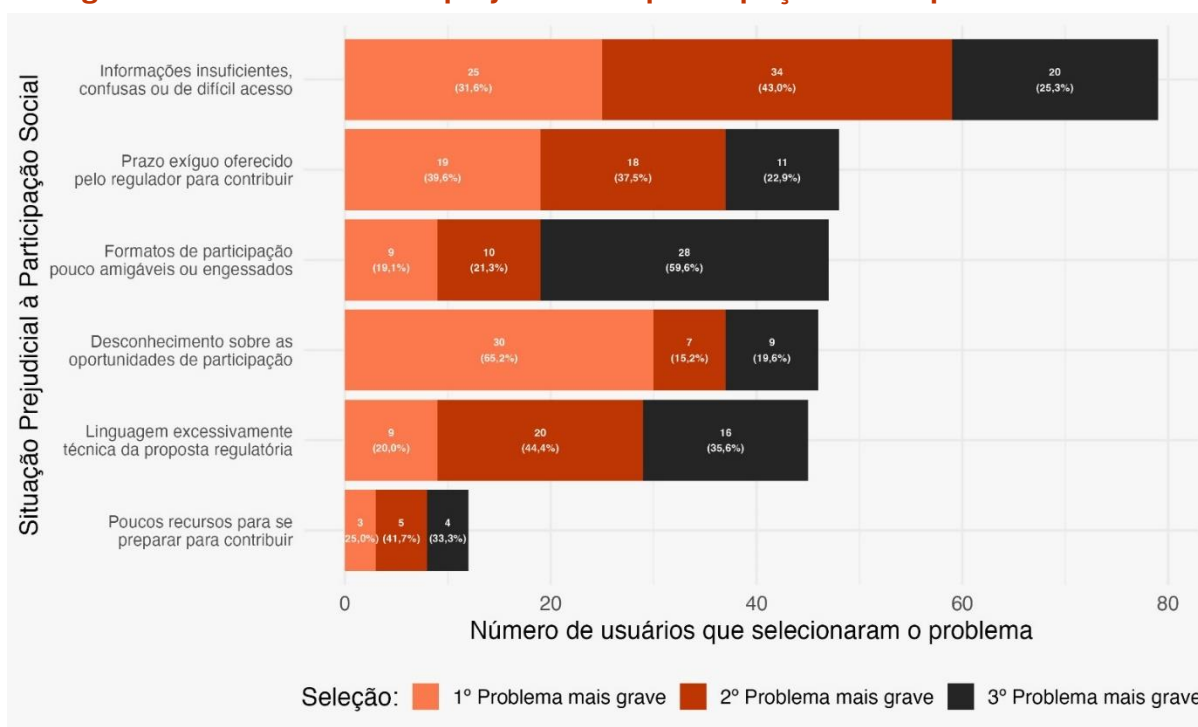
Em resposta à *survey* utilizada neste trabalho, apresentou-se aos usuários dos mecanismos de participação um conjunto de seis fatores potencialmente prejudiciais à participação<sup>84</sup>. Em seguida, solicitou-se aos respondentes que indicassem, de forma hierárquica, os três fatores que consideram mais prejudiciais à participação em processos regulatórios. A alternativa “prazo exíguo oferecido pelo regulador para contribuir” recebeu o segundo maior número absoluto de indicações, conforme mostra o gráfico da figura 40.

---

<sup>83</sup> Essas informações foram obtidas a partir de consulta à base de dados de participação social do projeto Regulação em Número da FGV Direito Rio.

<sup>84</sup> Os seguintes fatores foram apresentados: (i) desconhecimento sobre as oportunidades de participação; (ii) informações insuficientes, confusas ou de difícil acesso; (iii) linguagem excessivamente técnica da proposta regulatória; (iv) prazo exíguo para o regulador contribuir; (v) poucos recursos para se preparar para contribuir; (vi) formatos de participação pouco amigáveis e/ou engessados. Para acesso ao inteiro teor da pergunta, vide Anexo III.

**Figura 40. Problemas mais prejudiciais à participação social para os usuários**



Fonte: elaboração própria a partir das respostas à survey.

Uma outra **fragilidade** de mecanismos de participação menos institucionalizados diz respeito a sua **transparência**. Diferentemente das consultas públicas, mecanismos de participação adotados em fases iniciais do processo regulatório podem não ser dirigidos a toda a sociedade, mas sim a representantes das partes diretamente afetadas por determinada proposta regulatória. É comum, nesses casos, que se convide agentes regulados específicos para coletar dados, ideias e sugestões sobre determinado tema ou problema regulatório. Nessas situações, as agências possuem discricionariedade para ampliar ou restringir a participação que podem, respectivamente, ser tanto abertas ao público como “restritas a convidados”.

A opção por uma **participação restrita a convidados não é um problema em si, conquanto que as regras de convocação sejam claras e a elas seja dada a devida publicidade, o que nem sempre ocorre.**

É grande a nossa briga e pressão sobre os reguladores para que haja mais previsibilidade, mais transparência, nessas

fases e instrumentos mais iniciais. E por quê? Porque **embora a gente receba muitos convites, eu não tenho a menor ideia da proporção de convites que a gente recebe em comparação às reuniões que são realizadas. Porque elas não têm chamada, não têm publicidade. São direcionadas.** O que eu posso dizer é que grande parte das nossas denúncias de interferência de setores empresariais nas regulações, nos processos decisórios, são todas porque ocorreram reuniões e atos administrativos a portas fechadas e o processo foi iniciado baseado na escuta só de um setor ou com evidências e dados só de um setor<sup>85</sup>.

**Para os mecanismos de participação restritos a convidados, não há regras e procedimentos claros para a convocação dos participantes, o que pode comprometer a diversidade dos interesses ali representados.** Ainda que seja recomendável garantir uma certa flexibilidade para o processamento desses mecanismos de participação, **faltam critérios e requisitos legais que disciplinem exigências mínimas de transparência para as diferentes modalidades de participação social.**

A ausência de normas regendo mecanismos de participação social em fases iniciais do ciclo regulatório implica também na ausência de um dever de resposta aos usuários desses mecanismos de participação. Órgãos e entidades reguladoras não costumam oferecer respostas às contribuições que recebem em tomadas de subsídios e isso pode ter implicações para a efetividade da participação social. As devolutivas parciais e finais reduzem a percepção dos participantes de que as consultas públicas são apenas rituais formais, evidenciando que as contribuições têm efeito real sobre a tomada de decisão. Como visto, a publicação e a ampla divulgação das respostas às contribuições elevam significativamente o engajamento social. Quando os participantes

---

<sup>85</sup> Depoimento de representante de organização da sociedade civil, em entrevista realizada em 19 de dezembro de 2024.

percebem que seu esforço é reconhecido e que o processo é responsivo, aumenta sua disposição para colaborar em futuras consultas.

É possível argumentar que a legislação atualmente vigente não fecha as portas para a participação ao longo de todo o ciclo regulatório. Além disso, uma certa flexibilidade nos usos desses mecanismos é necessária diante da diversidade cultural e de capacidades institucionais dos diferentes órgãos e entidades reguladoras. **É preciso, no entanto, garantir que os mecanismos de participação social utilizados sejam inclusivos e transparentes, com prazos suficientes para a participação, critérios claros de convocação e transparência ativa adequada.**

### 2.2.2 Barreiras tecnológicas

**A maioria dos mecanismos de participação** conduzidos por órgãos e entidades reguladoras **são intermediados por tecnologias digitais**. A consulta pública de minutas de atos normativos, único mecanismo de participação obrigatório nos processos regulatórios brasileiros, é conduzida por meio de plataformas eletrônicas disponíveis na internet. Outras modalidades de consultas eletrônicas por escrito também têm sido conduzidas nessas plataformas para promover a participação durante todas as fases do ciclo regulatório. Por fim, encontros presenciais, como audiências públicas e reuniões com partes interessadas, também têm sido conduzidas no ambiente virtual.

Como visto, o surgimento de mecanismos de participação eletrônicos, apesar de ter facilitado a comunicação entre as partes afetadas pela regulação, possui limitações para tornar os mecanismos de participação efetivamente deliberativos e democráticos. **Os desafios da democracia deliberativa ressoam no ambiente virtual tanto quanto no presencial, porém dificuldades adicionais podem surgir em razão da arquitetura dos sistemas eletrônicos de participação**. A arquitetura do ciberespaço afeta de formas muito específicas a qualidade da deliberação, sendo que o processo eletrônico de consultas viabiliza formas de comunicação unidirecionais, sem que haja um efetivo diálogo entre os participantes (Rossi, 1997; Balla et al, 2022, Coglianesi, 2006). Além disso, a democracia digital ganha desafios específicos na área

de regulação quando sistemas eletrônicos de participação são desenhados para a discussão de dispositivos de atos normativos previamente redigidos pelo regulador.

Apresenta-se, a seguir, os problemas relacionados às tecnologias digitais empregadas nas plataformas de participação social que podem comprometer tanto o engajamento quanto a qualidade da participação em processos regulatórios da administração pública federal brasileira.

### 2.2.2.1 Multiplicidade de sistemas eletrônicos de participação

Como visto na subseção 1.6, **não há uma plataforma única para processamento dos mecanismos de participação eletrônicos**. Enquanto alguns órgãos e entidades reguladoras **recebem suas contribuições por e-mail** (e.g. Aneel e CVM), outras **desenvolveram sistemas eletrônicos próprios para recebimento das contribuições** (e.g. ANTT, ANA, Antaq, Susep, MAPA etc.). Enquanto algumas entidades exigem que participantes **preencham formulários** (e.g. *LimeSurvey*) para recebimento de comentários (e.g. Anvisa), outras utilizam essa estratégia para a realização de consultas em estágios iniciais do processo regulatório, para discutir problemas regulatórios de forma ampla ou para a coleta de informações e evidências em AIR (e.g. Aneel, ANA, Anac). Além disso, há também órgãos e entidades reguladoras que **processam todos os seus mecanismos de participação eletrônica por meio da plataforma “Participa + Brasil”** (e.g. ANM, ANPD), ou valem-se dessa plataforma principalmente para a discussão de minutas de textos normativos (e.g. Anac). **Embora todos os órgãos e entidades reguladoras estejam**, por força do Decreto nº 12.002/24, **obrigados a divulgar seus mecanismos de participação pela plataforma “Participa + Brasil”, nem todos o fazem**. Além disso, **aqueles que apenas divulgam seus mecanismos de participação pela plataforma “Participa + Brasil”, o fazem apenas parcialmente**, publicando o convite para participar, mas deixando de publicar as análises das contribuições e a decisão final do regulador pela plataforma.

Verifica-se, portanto, que não é apenas o regramento da participação social em processos regulatórios da administração pública federal que é fragmentado. **Os sistemas eletrônicos de participação social também o são.**

Como visto anteriormente, **o problema mais prejudicial à participação social, na percepção dos usuários dos mecanismos de participação** respondentes da *survey* utilizada neste trabalho, **é o de que as informações são insuficientes, confusas e de difícil acesso.**<sup>86</sup> Essas manifestações de descontentamento das partes afetadas pela regulação com a transparência dos mecanismos de participação social pode estar relacionada também à fragmentação dos sistemas eletrônicos de participação.

Na subseção 1.7, viu-se que as partes afetadas pela regulação percebem como muito importante a utilização de um portal único de participação social tanto para a divulgação como para a realização dos mecanismos de participação social. Essa percepção é também compartilhada pelos reguladores federais que não são agências reguladoras, cuja maioria não desenvolveu sistemas eletrônicos próprios de participação.

**A adesão para um sistema eletrônico único de participação ainda encontra resistência dos órgãos e entidades reguladoras que desenvolveram métodos próprios de coleta e processamento de informações.** A tabela 2 abaixo mostra que essa **resistência se deve principalmente a algumas limitações operacionais da plataforma “Participa + Brasil”**, em princípio solucionáveis com aprimoramentos nas funcionalidades desse sistema.

**A centralização e unificação de informações em plataforma única pode trazer benefícios** não só para as partes interessadas e afetadas pela regulação, mas também para gestores públicos e acadêmicos. Para as primeiras, **o uso de plataforma única pode reduzir os custos de acompanhamento e monitoramento das atividades regulatórias, além de tornar mais acessíveis informações essenciais sobre os mecanismos de participação eletrônicos.**

Em abril de 2024, a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) realizou pesquisa de percepção da indústria sobre sistemas regulatórios no Brasil, contando com

---

<sup>86</sup> Cf. gráfico da figura 40.

a participação de 39 sindicatos e 291 empresas (FIESP, 2024). Dentre as empresas participantes da pesquisa, 72% delas responderam não terem participado, nos 12 meses antecedentes à aplicação do questionário, de nenhuma consulta pública, audiência pública ou tomada de subsídios. Indagadas sobre os motivos para não terem participado, 61,8% responderam que não tomaram conhecimento da realização desses mecanismos de participação. Sobre os desafios enfrentados por essas empresas para participar de consultas públicas, audiências públicas e tomadas de subsídios, elas responderam possuir dificuldades para “receber informações sobre a abertura de consultas públicas” (19%), “encontrar informações e manter-se atualizado” (14,7%) e “identificar as plataformas de consulta pública e audiência pública” (10,3%)<sup>87</sup>.

Já os sindicatos que participaram da pesquisa de opinião da Fiesp responderam ter participado, nos 12 meses antecedentes à aplicação do questionário, de ao menos uma consulta pública, audiência pública ou tomada de subsídio, seja diretamente (45% dos respondentes), seja por meio da atuação da FIESP (43% dos respondentes). No entanto, uma parte dessas entidades também respondeu possuir dificuldades para “receber informações sobre consultas públicas” (9,7%), “identificar as plataformas de consultas públicas” (9,7%), bem como “encontrar informações e manter-se atualizado” (11,10%).<sup>88</sup> Sobre o grau de transparência dos processos de produção normativa, 59% dos sindicados responderam que há alguma transparência, mas que ela é insuficiente.

Reguladores também parecem estar cientes de que é necessário aprimorar as formas de divulgação de seus mecanismos de participação social. Em questão da *survey* adotada neste trabalho, aos usuários foram apresentadas sete medidas que poderiam ser adotadas para aumentar o comparecimento de partes interessadas nos processos regulatórios em que são utilizados mecanismos de participação social<sup>89</sup>. Em seguida,

---

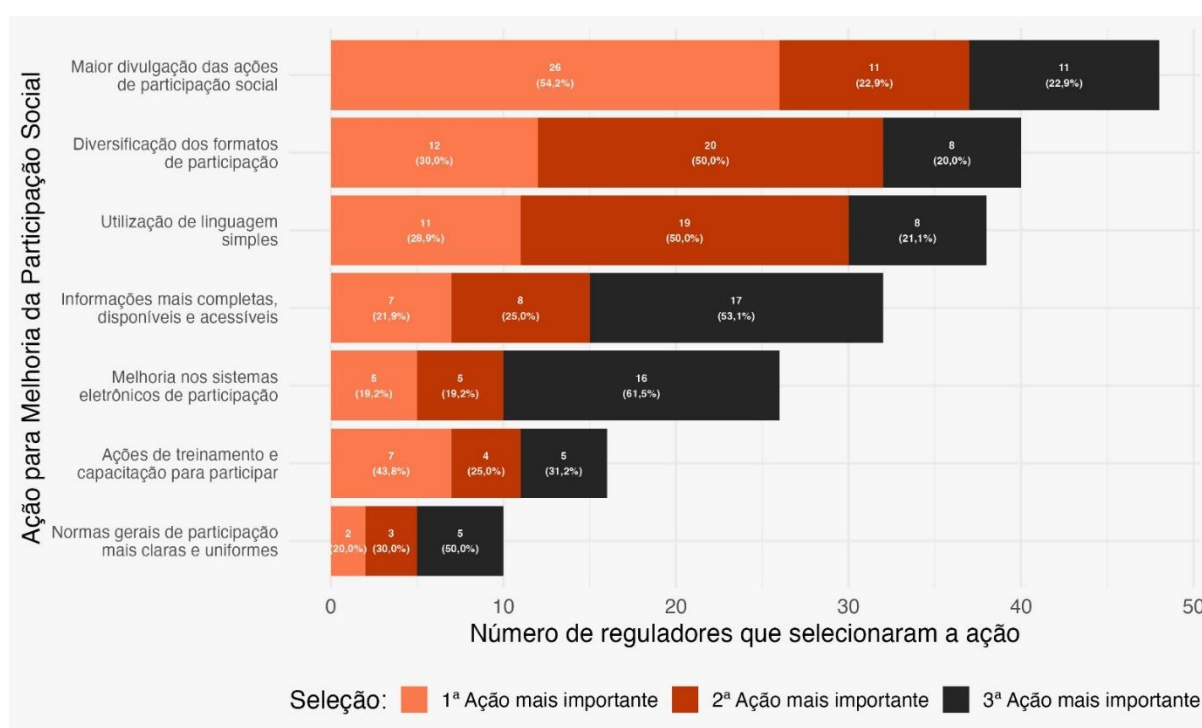
<sup>87</sup> Para essa questão, foi dada a possibilidade de seleção de até 3 de 12 opções, de modo que a soma de todas as respostas ultrapassa os 100%.

<sup>88</sup> Idem comentário da nota de rodapé anterior.

<sup>89</sup> As seguintes medidas foram apresentadas no questionário: (i) maior divulgação das ações de participação social; (ii) diversificação nos formatos de participação; (iii) utilização de linguagem simples pelo regulador; (iv) informações mais completas, disponíveis e acessíveis; (v) melhorias nos sistemas eletrônicos de participação; (vi) ações de treinamento e capacitação para participar; (vii) normas gerais de participação mais claras e uniformes. Para acesso ao inteiro teor da pergunta, vide Anexo IV.

solicitou-se aos respondentes que indicassem, de forma hierárquica, três das sete medidas sugeridas para ampliar e fortalecer a participação deles em processos regulatórios. O gráfico da figura 41 mostra que a medida “maior divulgação das ações de participação social” foi a que recebeu maior número de indicações como a 1ª ação mais importante, além de ter recebido o maior número de indicações quando somadas as três ações mais importantes.

**Figura 41. Ações mais importantes para aumentar o engajamento de partes interessadas em processos regulatórios na percepção dos reguladores**



A instituição de plataforma única de participação pode mitigar essas dificuldades enfrentadas pelas partes afetadas pela regulação para tomarem conhecimento e monitorarem os processos regulatórios, as quais são agravadas pela multiplicidade de sistemas eletrônicos de participação.

Apesar da nossa plataforma ter características que nos atendiam melhor, eu ainda sou totalmente favorável à

plataforma “Participa + Brasil”. **Porque ela tem um alcance, ela tem uma visibilidade e ela pode, com algumas alterações, ser muito mais robusta<sup>90</sup>.**

Para os reguladores, **a instituição de plataforma única pode reduzir os custos da gestão dos mecanismos de participação**, que hoje ficam a cargo de cada órgão ou entidade reguladora, ainda que possa haver algum compartilhamento de infraestrutura (e.g. código fonte) entre as instituições.

A nossa plataforma nos trazia problemas tecnológicos, primeiro porque era um código fonte de outra agência, não era nosso. Como a gente não conseguia atualizar esse código, a gente ia ficando muito para trás, com relação aos recursos que a gente poderia colocar ali. E ela começou a dar panes, dar problemas que a área técnica de TI não conseguia resolver. Fora o custo que a gente tinha de manutenção, porque a parte operacional do nosso serviço de TI é terceirizada. Cada probleminha novo que surgisse, surgia um custo a mais no contrato com o prestador de serviço. Então, a nossa plataforma nos demandava mais, nos onerava mais, tanto administrativamente, quanto financeiramente<sup>91</sup>.

**A multiplicidade de sistemas eletrônicos de participação prejudica também a governança e a transparência dos dados sobre participação social.** Como visto na seção 1.6, cada sistema eletrônico de participação possui especificidades para acesso e cadastramento das partes interessadas. A maioria dos sistemas eletrônicos de participação coleta informações insuficientes sobre o perfil dos participantes, prejudicando a produção de conhecimento sobre a efetividade dos mecanismos de participação. Uma coleta padronizada de dados sobre o perfil dos participantes, que permita identificar os grupos de interesse que eles representam, **é necessária para a**

---

<sup>90</sup> Depoimento de servidor(a) público(a) federal, em entrevista realizada em 26 de dezembro de 2024.

<sup>91</sup> Depoimento de servidor(a) público(a) federal, em entrevista realizada em 26 de dezembro de 2024.

identificação do perfil dos participantes habituais e ocasionais dos processos regulatórios. Ao analisar de modo sistemático o perfil desses participantes, é possível verificar também se há partes afetadas pelas propostas regulatórias que não estão comparecendo nos mecanismos de participação.

A introdução de plataforma única permite a coleta de dados padronizados e comparáveis entre órgãos e entidades reguladoras, fortalecendo atividades de controle e supervisão relacionadas ao uso das ferramentas de melhoria regulatória. A padronização dos dados viabilizada pela instituição de plataforma única contribui também para que os próprios órgãos e entidades reguladoras possam produzir relatórios gerenciais que contribuam para o aperfeiçoamento de seus sistemas internos de participação social. Por fim, uma plataforma única pode viabilizar pesquisas acadêmicas aplicadas que tenham por objetivo propor melhorias nos sistemas de participação social a partir de uma análise acurada de sua efetividade.

**Tabela 2: Vantagens e desvantagens da plataforma “Participa + Brasil”**

Vantagens “Participa + Brasil”	Desvantagens Plataforma “Participa + Brasil”
Retira dos órgãos e entidades o custo de manutenção e operação dos sistemas	Arquitetura ainda pouco customizável para diferentes formatos de participação
Interface amigável para os usuários	Interface ainda pouco amigável para o regulador (oferece poucos recursos para inserção e formatação de textos)
Centraliza todas as informações em plataforma única (ato convocatório, contribuições e respostas às contribuições)	Restritiva quanto aos formatos de participação (textual e pdf para as consultas públicas, apenas textual para as tomadas de subsídios)
Permite a visualização das contribuições em tempo real	Não oportuniza a análise agrupada de comentários, apenas a individualizada
Padroniza informações sobre o perfil dos participantes	Não coleta dados precisos sobre o perfil dos participantes, especialmente de pessoas jurídicas

### 2.2.2.2 Engessamento dos sistemas eletrônicos de participação social

Embora os variados sistemas eletrônicos de participação possuam graus de usabilidade distintos os quais, como visto, dificultam a transparência, suas funcionalidades costumam ser semelhantes.

Como visto, as consultas públicas se propõem a discutir minutas de textos normativos. **A forma como as plataformas e os formulários eletrônicos de participação estão estruturados**, com raras exceções, é feita para que **sejam coletados comentários que tenham por objetivo propor melhoria na redação de dispositivos de norma já redigida**<sup>92</sup>.

**Esse modelo confere objetividade aos comentários realizados e facilita o trabalho dos reguladores para analisar e responder aos comentários.** Para questões mais diretas que envolvam alterações específicas em dispositivos de uma minuta de norma, o modelo consegue orientar os participantes e dar concretude ao comentário analisado. Por outro lado, **esse sistema dificulta formas de participação mais “conceituais”, que necessitem ir além da mera alteração específica de dispositivos**, conforme destaca um dos entrevistados:

Existem questões que são conceituais e questões que são diretas. Por exemplo, quando você se manifesta sobre um artigo específico de uma resolução que é proposta, você está tentando melhorar aquele artigo. Então, vamos supor, um artigo que está delimitando um prazo. Ah, o prazo para início

---

<sup>92</sup> O usuário deve escolher os dispositivos cuja redação pretende sugerir alterações e redigir, para cada um, sua contribuição. Quando se clica em um dispositivo, é aberta uma aba que permite que o contribuinte redija a sua contribuição e apresente uma justificativa. As contribuições devem ser feitas dispositivo por dispositivo, que pode ser tanto o artigo, como as partes de um artigo, como parágrafos, incisos e alíneas. Salvo raras exceções, a maioria dos sistemas eletrônicos de participação, incluindo o da plataforma “Participa + Brasil”, apresentam aos participantes os dispositivos normativos – artigos, parágrafos, alíneas – separadamente.

da vigência da norma é dia 31 de janeiro de 2025. Se você entende que aquele prazo deveria ser outro, você pode propor um prazo maior, por exemplo, 31 de maio de 2025. É uma proposição direta. **Agora, se a norma pressupõe uma questão mais conceitual, se eu estou discutindo o conceito daquela norma, se ela faz mais sentido ou menos sentido, não necessariamente você vai conseguir fazer essa entrega dentro dessas plataformas.**<sup>93</sup>

Esses sistemas costumam oferecer espaços com limites de caracteres para apresentação de sugestões e justificativas. Alguns sistemas não permitem que sejam anexados documentos (e.g. sistema Participa Anatel para consultas públicas, seção “Opine Aqui” da plataforma “Participa + Brasil), outros permitem que documentos sejam anexados, porém restringem a algum formato específico (e.g. plataforma “Participa + Brasil”, que só permite envio de documentos em formato pdf).

**As contribuições que a gente recebe são muito substanciais. Às vezes recebemos contribuições que chegam a ter 40, 50 páginas. Essas contribuições podem chegar para a gente em qualquer formato. Se um interessado quiser mandar uma base de dados complexa pra gente, no nosso processo a gente consegue receber**<sup>94</sup>.

Quando sistemas eletrônicos não permitem que as partes ofereçam contribuições mais robustas, as partes interessadas acabam por participar “fora do sistema”. Observa-se o exemplo do sistema eletrônico de participação da Susep, que restringe a participação a comentários artigo por artigo. Desde que esse sistema eletrônico de participação foi instituído, a CNSeg, maior entidade representativa das empresas de seguros, passou a enviar ofícios complementares com comentários

---

<sup>93</sup> Depoimento de representante de associação representativa de empresas reguladas, em entrevista realizada em 19 de dezembro de 2024.

<sup>94</sup> Depoimento de servidor(a) público federal, em entrevista realizada em 19 de dezembro de 2024.

adicionais que não puderam ser inseridos no novo sistema, os quais frequentemente não são respondidos pela entidade reguladora (Salinas *et al*, 2025).

Quando é permitido o intercâmbio de documentos fora do sistema eletrônico de participação, corre-se o risco de que eles não sejam disponibilizados publicamente. Embora essas comunicações possam vir a ser registradas nos processos administrativos que instruem a norma, sua transparência é apenas passiva, ou seja, limitada a quem solicita acesso a esses processos.

Uma inovação trazida pela plataforma “Participa + Brasil” é a de que todas as contribuições registradas podem ser visualizadas em tempo real.

Uma coisa que o pessoal elogia muito é **a visibilidade que você tem [na plataforma “Participa + Brasil” de cada contribuição que é enviada].** Isso facilita muito, porque às vezes a gente recebia várias contribuições iguais, então o usuário consegue ver se a contribuição já foi feita, não precisa mais fazer. E tem também a opção de curtir a contribuição que já foi feita. Isso o pessoal elogia muito<sup>95</sup>.

**A visualização das contribuições enviadas em tempo real é um ganho na transparência da gestão dos mecanismos de participação,** que como será visto na terceira parte deste relatório, é uma característica dos principais portais eletrônicos de participação em processos regulatórios.

Os sistemas eletrônicos atualmente vigentes também **não costumam notificar os participantes sobre o resultado final da consulta ou audiência pública da qual ele participou.** Como visto, **um fator que estimula as partes interessadas a participar é o *feedback* que elas recebem dos órgãos e entidades reguladoras.** Ainda que um órgão ou a entidade reguladora venha a publicar seu relatório de análise de contribuições e o resultado final de uma consulta pública em seu site, as partes

---

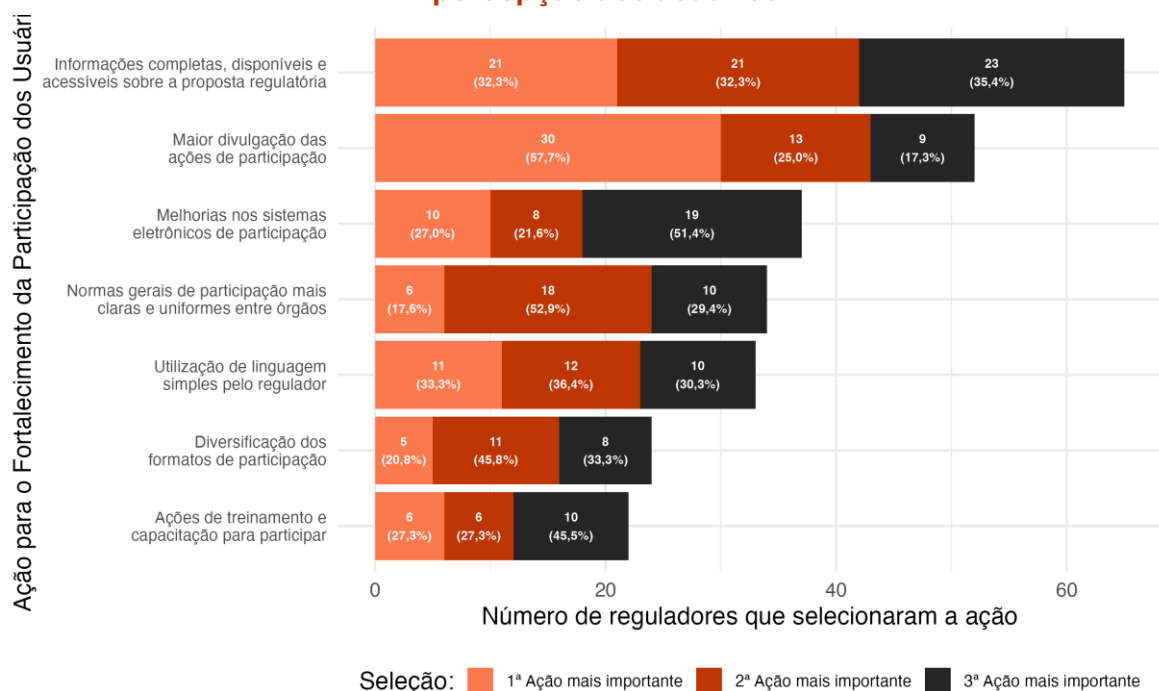
<sup>95</sup> Depoimento de servidor(a) público(a) federal, em entrevista realizada em 21 de março de 2025.

interessadas na regulação podem não tomar conhecimento dessas decisões caso não sejam desenhados sistemas eletrônicos de participação capazes de manter os participantes engajados durante todo o processo regulatório.

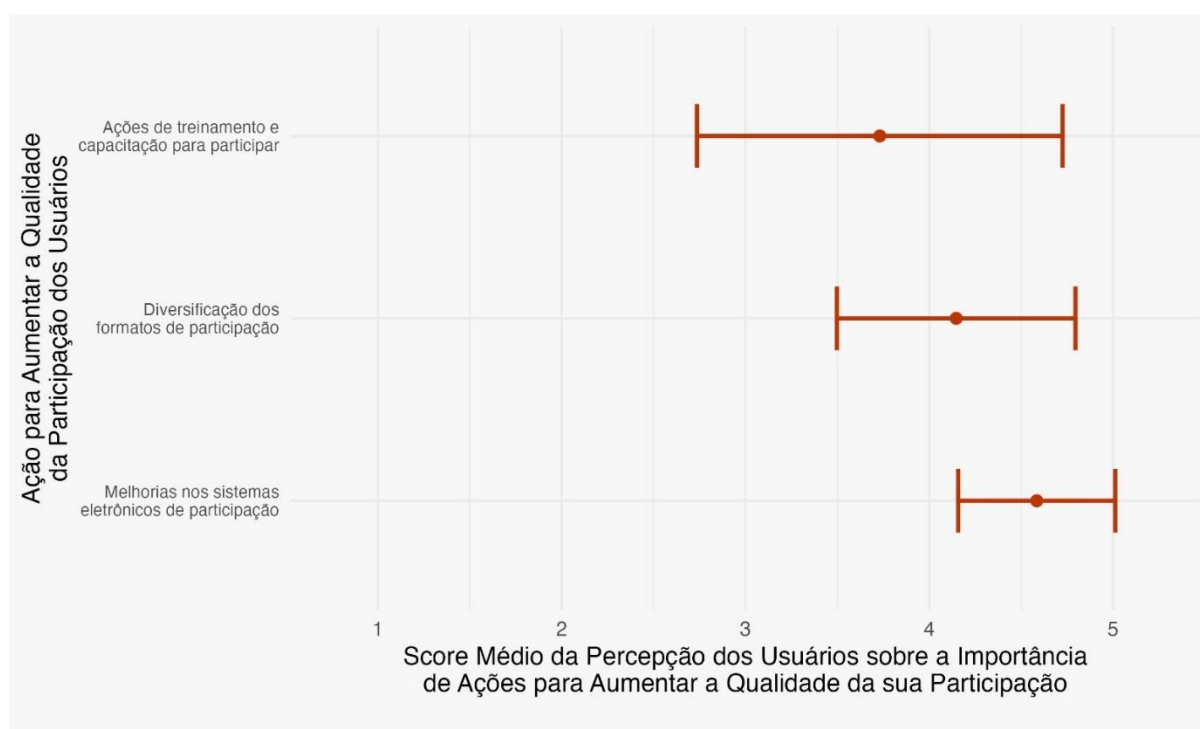
O gráfico da figura 40 mostra que o engessamento dos formatos eletrônicos de participação foi considerado pelos usuários dos mecanismos de participação social que responderam à *survey* adotada neste trabalho, como o terceiro problema mais prejudicial à participação social. Os reguladores também indicaram as melhorias nos sistemas eletrônicos de participação como a terceira ação mais prioritária para promover maior engajamento nos mecanismos de participação social.

O aperfeiçoamento dos sistemas eletrônicos de participação social é também percebido pelos reguladores como essencial para melhorar a qualidade da participação. Essa ação recebeu maior *score* médio de percepção de importância e menor dispersão de respostas entre as ações apontadas como necessárias para aprimorar a qualidade da participação, conforme mostra o gráfico da figura 42.

**Figura 42. Ações mais importantes para fortalecer a participação social na percepção dos usuários**



**Figura 43. Percepção dos usuários acerca da importância de ações para aumentar a qualidade da sua participação**



### **2.2.2.3 Limitações na transparência ativa das páginas sobre participação social publicadas na internet**

Um dos pilares da política de melhoria regulatória é ampliar a transparência das decisões regulatórias. Para tanto, é **fundamental que todas as informações essenciais de um processo de produção normativa – incluindo o processo de consulta pública – atendam a requisitos mínimos de transparência.**

Como visto em seções anteriores, o estabelecimento de normas procedimentais sobre consultas públicas instituiu deveres de transparência ativa aos órgãos e entidades reguladoras federais. Essas exigências aplicam-se às consultas públicas, que têm por objetivo discutir minutas de atos normativos. De acordo com os normativos

vigentes<sup>96</sup>, os reguladores federais têm a obrigação de disponibilizar, em transparência ativa, quatro categorias de informações essenciais: (a) ato convocatório do mecanismo de participação; (b) documento(s) que expresse(m) com clareza a decisão que a agência pretende tomar antes da realização da consulta pública; (c) decisão final tomada pela agência após realizado o mecanismo de participação; (d) relatório com a análise das contribuições recebidas.

Um dos requisitos da transparência consiste na disponibilidade ou visibilidade das informações (Michener; Bersch, 2013). Processos transparentes são aqueles cujas informações essenciais são disponibilizadas ao público, não só para viabilizar uma participação social devidamente informada em processos regulatórios, mas também para garantir que todos os atores – entes governamentais, agentes econômicos, representantes da sociedade civil, acadêmicos, dentre outros – possam compreender as razões que fundamentam decisões regulatórias passadas, presentes e futuras. Para que reguladores cumpram seus deveres de transparência ativa, as informações acima descritas devem ser encontradas facilmente pelo público. As informações só são consideradas como “disponíveis” quando puderem ser acessadas nas páginas e *links* relacionados aos mecanismos de participação conduzidos pelos órgãos e entidades reguladoras. Informações esparsas, que se encontram “escondidas” nos sites, dificultam substancialmente o acesso dos participantes às informações.

Desse modo, ao disponibilizar informações e documentos sobre norma ou mecanismos de participação, por qualquer meio que seja, é importante que os órgãos e entidades reguladoras o façam de maneira que as partes interessadas possam ter uma dimensão geral do processo em que a norma ou mecanismo se insere. Isso envolveria, dentre outras medidas, relacionar todos os documentos essenciais de um mesmo processo normativo em página única – incluindo análises de impacto, editais de participação social, relatórios de análise de contribuições, votos e o próprio resultado da deliberação, seja uma norma ou outro ato administrativo.

---

<sup>96</sup> Além da Lei nº 13.848/19, o Decreto nº 10.411/20 e o Decreto nº 12.002/24 estabelecem deveres de transparência ativa de informações essenciais das consultas públicas.

Em 2019,<sup>97</sup> os portais da internet de todos os órgãos e entidades da administração pública federal passaram a ser registrados sob o domínio gov.br. Com essa mudança, as páginas na internet de todos órgãos e entidades da administração pública federal passaram a ter o mesmo *layout*, que inclui uma página dedicada à participação social. É nesta página que cada ente deve disponibilizar informações tanto sobre os mecanismos de participação em andamento, quanto sobre os já encerrados. Como visto na primeira parte deste relatório, a LGA propiciou uma melhoria na transparência ativa dos mecanismos de participação social das agências reguladoras, que passaram a publicar mais, e de forma mais célere, as análises sobre as contribuições recebidas.

Não são todos os órgãos e entidades, no entanto, que cumprem adequadamente essas exigências de transparência ativa. As páginas dedicadas à participação social são alimentadas de formas muito variadas entre os diferentes tipos de reguladores. As agências reguladoras costumam disponibilizar informações de maneira mais uniforme. É possível encontrar, nos sites das agências reguladoras, os atos convocatórios para as consultas públicas, os documentos utilizados para subsidiar as decisões das agências (e.g. notas técnicas, estudos de AIR, minutas normativas etc.), as contribuições recebidas, o texto final da norma aprovado, quando for o caso, e o relatório de análise das contribuições recebidas.

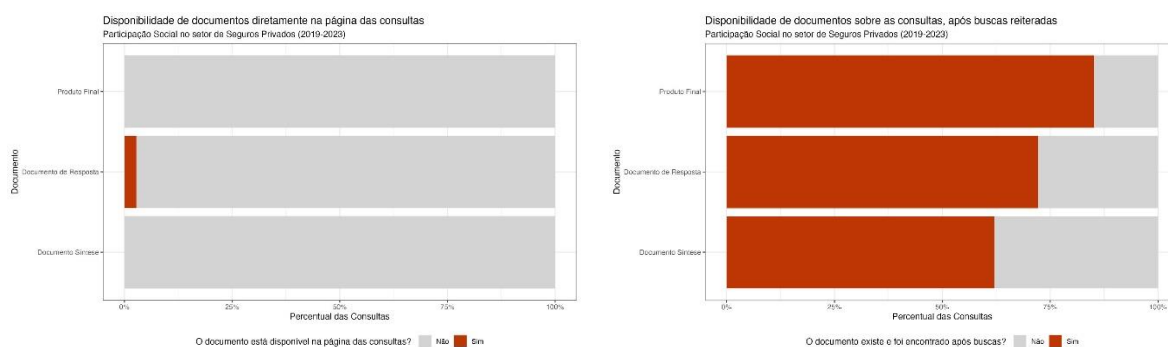
Para os demais órgãos e entidades reguladoras, **é comum encontrar variação maior no que diz respeito à transparência ativa das páginas de participação social.** Há aqueles que **não elaborame não disponibilizam, por exemplo, relatórios de análise de contribuição de forma sistemática** (e.g. BCB). Há também aqueles que **disponibilizam informações de forma dispersa em diferentes páginas do órgão ou entidade**, ao invés de reuni-las na página dedicada à participação social. No site da Susep, por exemplo, há uma página específica para consultar informações relativas às consultas públicas já realizadas, onde se pode localizar facilmente o ato convocatório

---

<sup>97</sup> O portal único gov.br foi instituído pelo Decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019.

e a minuta de ato normativo colocada para discussão. No entanto, nesta página raramente estão disponibilizados os relatórios de análise das contribuições recebidas pela entidade reguladora, como se pode visualizar no gráfico à esquerda da figura 44. Os documentos que contêm as manifestações da Susep sobre as contribuições recebidas estão dispersos em diferentes páginas do site da autarquia, tornando difícil o seu acesso, até mesmo para pesquisadores experientes<sup>98</sup>. Os resultados sobre a disponibilidade de documentos são os ilustrados no gráfico à direita da figura 44. Em cerca de 70% dos casos, foi possível identificar algum tipo de documento resposta e em cerca de 60% dos casos, um documento síntese. **Desse modo, o problema não reside propriamente na indisponibilidade de informações (falta de resposta), mas sim no modo disperso da disponibilização de informações da entidade reguladora.**

**Figura 44. Análise da transparência ativa das consultas públicas da Susep**



Fonte: Salinas *et al*, 2025.

Uma outra limitação comumente encontrada nas páginas dedicadas à participação social de cada órgão ou entidade reguladora é que a unidade de análise

<sup>98</sup> Em trabalho que analisou empiricamente o funcionamento dos mecanismos de participação da Susep (Salinas *et al*, 2025), pesquisadores tiveram que realizar reiteradas buscas em três fontes diferentes para localizar as respostas da entidade reguladora sobre as contribuições recebidas. Uma das fontes utilizadas para localizar essas informações, de acesso não trivial para usuários menos experientes, é a busca pelo voto relator de diretor da Susep, que costuma sintetizar os principais resultados da consulta pública. A leitura dos votos do Conselho Diretor da Susep e do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) também foi a principal forma de coleta das justificativas para a não realização de AIR. Para várias normas, no entanto, os votos não puderam ser localizados e foi necessário solicitar informações ao regulador e consultar processos administrativos eletrônicos.

para a busca de documentos é o mecanismo de participação que está sendo utilizado – consulta pública, audiência pública, tomada de subsídios etc. – e não o processo normativo. O fato de a unidade de análise ser o mecanismo de participação, e não a norma, por vezes compromete a visualização do processo normativo na sua integralidade. São raros os órgãos e entidades reguladoras que relacionam, em página única, todos os documentos essenciais de um mesmo processo normativo – incluindo análises de impacto, editais de participação social, relatórios de análise de contribuições, votos e o próprio resultado da deliberação, seja uma norma ou outro ato administrativo – ou, no mínimo, indicar de maneira específica a sua existência e a via adequada para acesso.

Um exemplo desse tipo de medida pode ser encontrado no site da Anvisa. Por meio do portal *AnvisaLegis*<sup>99</sup>, essa agência disponibiliza mecanismos de pesquisa que funcionam tanto para as normas regulatórias em vigor, quanto para ferramentas de melhoria regulatória como mecanismos de participação social, AIRs e ARRs. Na página específica sobre participação social, quando se acessa uma consulta pública, é possível identificar todos os seus documentos essenciais, incluindo relatório de análise de contribuições e a decisão final da agência, além de justificativas para eventual dispensa de consulta pública<sup>100</sup>.

Na página de audiências e consultas públicas da CVM<sup>101</sup>, é possível identificar com clareza se o processo de consulta pública resultou em norma publicada ou se foi encerrado sem edição de norma. Não são todos os órgãos e entidades reguladoras, no

---

<sup>99</sup> Disponível em:

[https://anvisalegis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=apresentacao&cod\\_menu=9434&cod\\_modulo=310](https://anvisalegis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=apresentacao&cod_menu=9434&cod_modulo=310).

<sup>100</sup> Além disso, nesta mesma página, constam informações sobre AIR, incluindo justificativas para a sua não realização, além de histórico do ato normativo e links para acesso ao processo administrativo registrado no SEI. Como essas bases de dados estão integradas, na página das normas em vigor, é possível acessar todo o histórico do processo normativo, incluindo informações sobre os mecanismos de participação social realizados.

<sup>101</sup> Cf. [https://conteudo.cvm.gov.br/audiencias\\_publicas/index.html](https://conteudo.cvm.gov.br/audiencias_publicas/index.html)

entanto, que costumam disponibilizar o resultado de uma consulta pública na página a ela destinada.

Como visto, os **órgãos e entidades reguladoras** que dispõe de sistemas eletrônicos próprios para processamento dos mecanismos de participação **devem**, ainda assim, **divulgar informações sobre consultas públicas no portal “Participa + Brasil”**. Esses reguladores têm divulgado nesse portal os atos convocatórios das consultas públicas, audiências públicas, tomadas de subsídios e afins, **porém não divulgam as informações subsequentes, como relatório de análise de contribuições e deliberação final**.

Essas deficiências nas transparências dos mecanismos de participação não passam despercebidas pelas partes afetadas e interessadas na regulação. O gráfico da figura 40 acima mostra que, na percepção das partes afetadas pela regulação, “informações insuficientes, confusas ou de difícil acesso” são o fator que mais pode prejudicar a participação desses usuários em processos regulatórios.

Os usuários dos mecanismos de participação também sinalizaram, em resposta à *survey* adotada neste trabalho, que melhorias na transparência seriam necessárias para fortalecer, de maneira ampla, sua participação em processos regulatórios. Aos usuários foram apresentadas sete medidas que poderiam ser adotadas por reguladores para ampliar e fortalecer a participação em processos regulatórios<sup>102</sup>. Em seguida, solicitou-se aos respondentes que indicassem, de forma hierárquica, as três medidas que poderiam ser adotadas para ampliar e fortalecer a participação deles em processos regulatórios. O gráfico da figura 42 mostra que a alternativa “informações completas, acessíveis e disponíveis sobre a proposta regulatória” recebeu a maior soma de indicações.

Em resumo, **persistem significativas deficiências na transparência ativa das informações sobre participação social. A fragmentação e inconsistência na**

---

<sup>102</sup> As medidas apresentadas foram as seguintes: (i) maior divulgação das ações de participação social; (ii) mais transparência (informações completas, disponíveis e de fácil acesso); (iii) utilização de linguagem simples pelo regulador; (iv) normas gerais de participação social mais claras e uniformes; (v) ações de treinamento e capacitação para participar; (vi) diversificação dos formatos de participação; (vii) melhorias nos sistemas eletrônicos de participação.

**disponibilização de documentos cruciais** – como os relatórios de análise de contribuições e as decisões finais – por parte de muitos órgãos e entidades reguladoras, **dificultam o acompanhamento integral e informado dos processos regulatórios**. Essa lacuna **compromete a capacidade dos cidadãos e stakeholders de exercerem uma participação efetiva e de confiarem na responsividade do processo**.

### 2.2.3 Obstáculos estruturais

Na seção 2.1 deste relatório, traçou-se um diagnóstico sobre o nível e a qualidade da participação social em processos regulatórios da administração pública federal. Viu-se, primeiramente, que a participação é notoriamente baixa para a grande maioria dos processos regulatórios. Observou-se, ainda, que empresas reguladas e suas entidades representativas são o grupo mais assíduo nos mecanismos de participação. Esse é o grupo que também costuma apresentar contribuições mais qualificadas. Comentou-se também que a qualidade das contribuições de cidadãos e consumidores individuais costuma ser inferior e mais diversificada, sendo as contribuições realizadas em processos em que há campanhas digitais para participação em massa, as mais problemáticas. Por fim, viu-se ainda que há partes que, embora afetadas diretamente pela regulação, não participam sob nenhuma circunstância dos processos regulatórios.

Nas duas subseções anteriores, foram analisados fatores institucionais e tecnológicos que podem comprometer tanto o engajamento quanto a qualidade da participação. Nesta seção, pretende-se analisar os **obstáculos** que aqui se denomina de **“estruturais”**. Certas pessoas ou organizações, embora diretamente afetadas pela regulação, **não se sentem particularmente motivadas a participar**. Há, também, aqueles sujeitos e organizações que, embora desejem participar, **não compreendem textos altamente técnicos e especializados**. Outros, por sua vez, compreendem as propostas regulatórias, **mas não dispõem de habilidades, como recursos linguísticos e argumentativos específicos, para participar de modo efetivo**. Há, por fim, aqueles grupos que não participam de processos regulatórios porque **possuem limitações para compreender que determinada intervenção regulatória lhes afeta, estando,**

**portanto, aliados dos processos regulatórios.** Na próxima seção, analisam-se as barreiras estruturais à participação social, que se subdividem em **motivacional, epistêmica e sociodemográfica.**

### **2.2.3.1 Barreiras motivacionais**

A criação de uma ou múltiplas plataformas eletrônicas de participação, ainda que ofereça oportunidades facilitadas para a participação social, pode não surtir os efeitos esperados. As pessoas diretamente afetadas pela regulação podem **não se sentir motivadas a participar** seja porque enfrentam um “**dilema de ação coletiva**”, seja porque **não acreditam na efetividade da sua participação.**

Os participantes de um processo regulatório devem investir tempo e trabalho intelectual para participar de forma qualificada. Ocorre, no entanto, que os benefícios potenciais de sua contribuição, que dizem respeito ao aprimoramento da qualidade de uma norma, são compartilhados por toda a coletividade afetada pela regulação, independentemente do esforço investido por cada um. Tendo em vista que os esforços são individuais, mas os benefícios são coletivos, os participantes não se sentem suficientemente motivados a participar, mas esperam que outros o façam. Isso pode gerar um “dilema de ação coletiva que pode prejudicar a participação” (aa).

**Estratégias de comunicação e divulgação podem ser úteis para promover maior engajamento** de grupos e indivíduos “novatos” nos sistemas de participação. A publicação de avisos de abertura de consultas públicas, audiências públicas e tomadas de subsídios no Diário Oficial da União ou no site oficial do órgão ou entidade reguladora só servem como sistemas de alerta e motivação para partes interessadas mais especializadas, como as entidades representativas de regulados ou entidades consumeristas. Para atrair outros tipos de partes interessadas, é importante que os reguladores divulguem suas ações de participação nos locais onde as partes afetadas pela regulação costumam buscar informação e que desenvolvam estratégias de comunicação direcionadas aos grupos que pretende engajar nos processos regulatórios (Farina et al, 2012a).

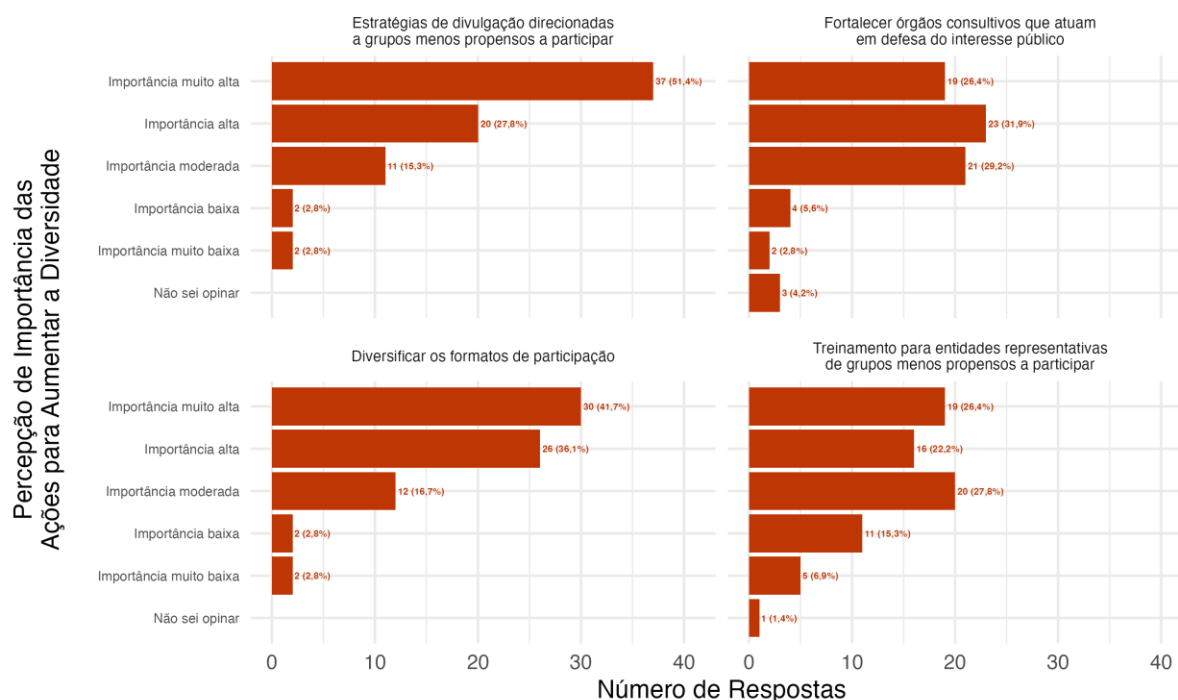
Uma coisa que a gente já está elaborando aqui são algumas cartilhas relacionadas às propostas regulatórias. Além das cartilhas, estamos planejando fazer alguns vídeos também, explicando o que é a proposta e como pode ser feita a participação. Serão vídeos curtos, bem objetivos, para que a gente possa aumentar o acesso que a gente tem a esse público [usuários de navegação interior], que é bem complicado. Hoje em dia tem essa questão do celular, precisamos fazer vídeos adaptados para o celular, passam as mensagens para o WhatsApp etc<sup>103</sup>.

Como será visto na terceira e última parte deste relatório, alguns órgãos e entidades reguladoras (e.g. BCB) têm desenvolvido estratégias de comunicação voltadas para públicos específicos do ambiente regulatório. Outros órgãos e entidades enfrentam limitações de orçamento e de pessoal que inviabilizam o desenvolvimento de ações de comunicação customizadas. De todo modo, reguladores federais percebem a importância do desenvolvimento dessas estratégias para aumentar a diversidade de participantes em processos regulatórios. O gráfico da figura 45 mostra que “estratégias de divulgação direcionadas a grupos menos propensos a participar” foi a ação que recebeu o maior score médio de percepção de importância para aumentar a diversidade de participantes.

---

<sup>103</sup> Depoimento de servidor(a) público(a) federa, em entrevista realizada em 26 de março de 2025.

**Figura 45. Percepção dos reguladores acerca da importância de ações para aumentar a diversidade dos participantes**



Uma outra questão, já assinalada, diz respeito à percepção dos participantes sobre a eficácia do sistema de participação. **Se as pessoas não percebem que sua contribuição fará diferença, elas hesitarão em investir seu tempo e recursos escassos para participar.**

Um fator que **desestimula a participação** é a **ausência de resposta do regulador à contribuição que recebe**. Como visto em subseções anteriores, órgãos e entidades reguladoras nem sempre publicam os seus relatórios de análise de contribuições. Em outras situações, reguladores não motivam adequadamente sua decisão de acatar ou rejeitar contribuições. As falhas ou omissões dos reguladores em responder motivadamente as contribuições comprometem o caráter deliberativo dos mecanismos de participação social e desestimulam a participação, inclusive dos grupos de interesse mais profissionalizados.

Você pede para as pessoas fazerem contribuições qualificadas. Elas vão gastar tempo, gastar recursos da empresa, e o pessoal das áreas técnicas nem sempre quer

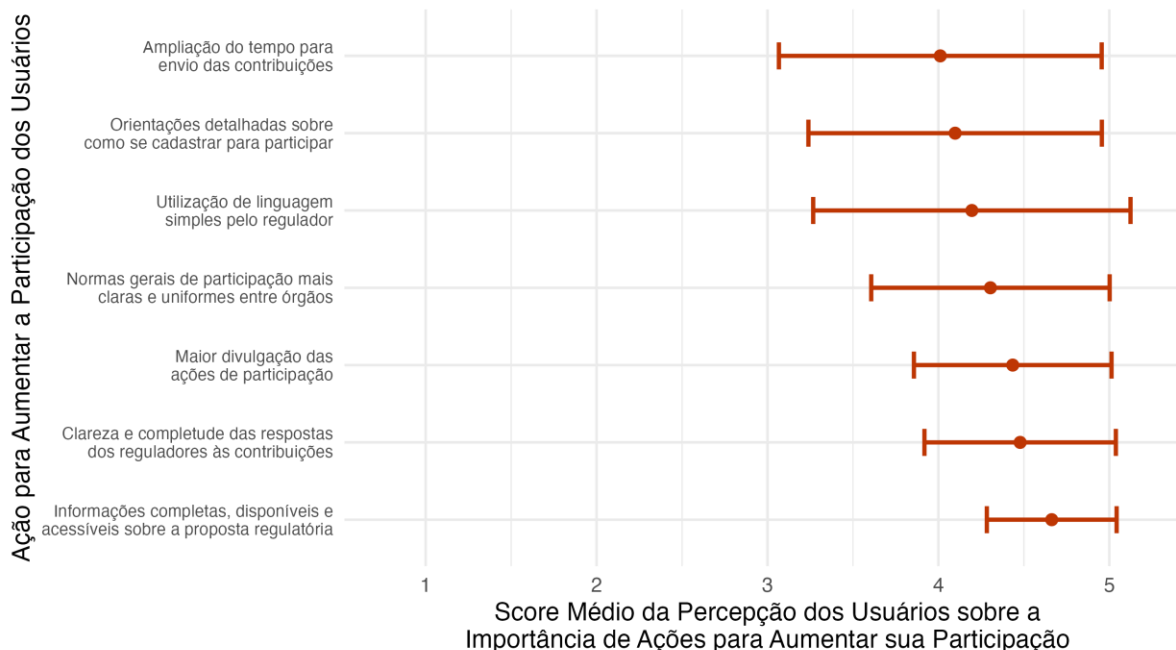
retribuir a cortesia, porque tem pressa, porque dá trabalho. E aí eu sempre falo: se você não fizer esse esforço, nunca mais vai conseguir uma contribuição qualificada daquela pessoa. Quando você precisar novamente dela, ela não vai estar lá<sup>104</sup>.

Na *survey* utilizada neste trabalho, **os usuários dos mecanismos de participação** também **sinalizaram que a clareza e completude das respostas dos reguladores é um fator determinante para estimulá-los a participar mais**. Aos usuários foi solicitado que avaliassem, numa escala de 1 a 5, a importância de um conjunto de sete medidas capazes de incentivá-los a participar mais dos processos regulatórios. O gráfico da figura 46 mostra que a opção “clareza e completude das repostas dos reguladores” recebeu o segundo maior *score* médio, de 4.48, atrás apenas da opção “informações completas, disponíveis e acessíveis sobre a proposta regulatória”, que recebeu *score* 4.66. Essas duas medidas foram também as que tiveram menor dispersão de respostas, sinalizando uma concordância maior entre os respondentes acerca da sua importância. Verifica-se, portanto, que as duas ações com *score* médio mais alto de percepção de importância dizem respeito à transparência dos mecanismos de participação, sendo a primeira a respeito da disponibilidade das informações e a segunda acerca da clareza e completude das respostas do regulador.

---

<sup>104</sup> Depoimento de servidor(a) público(a) federal em entrevista realizada em 21 de março de 2025.

**Figura 46. Percepção dos usuários acerca da importância de ações para aumentar os incentivos à sua participação**



Fonte: elaboração própria a partir das respostas à *survey*.

Os fatores motivacionais acima descritos podem não ser determinantes para induzir ou prevenir comportamentos de entidades representativas de empresas reguladas ou entidades representativas de direitos difusos e coletivos, já que esses grupos possuem incentivos, inclusive financeiros, para participar. Além disso, a atuação das entidades representativas nem sempre é motivada pelo resultado que a sua participação terá no processo regulatório (Crow *et al*, 2019). Em algumas situações, entidades representativas participam apenas para “marcar posição” na arena regulatória, com a intenção de vencer em outras arenas, como no poder judiciário, no poder legislativo etc. Para indivíduos e organizações que atuam por si próprios, no entanto, o dilema de ação coletiva e a descrença na efetividade do sistema de participação podem ser determinantes para desestimulá-los a participar.

### 2.2.3.2 Barreiras epistêmicas

Ainda que as partes interessadas estejam cientes das oportunidades de participação e motivadas a participar, **um fator que pode inibir a participação é a complexidade das propostas regulatórias**. Juntamente com o aviso de que um mecanismo de participação será realizado, órgãos e entidades reguladoras costumam disponibilizar notas técnicas, estudos científicos, relatórios de análise de impacto regulatório, dentre outros documentos, que supostamente auxiliariam as partes afetadas pela regulação a participar de forma mais informada. **Esses materiais costumam utilizar termos, conceitos e jargões que podem se revelar incompreensíveis a públicos leigos.**

**Esse obstáculo poderia ser mitigado** com um esforço dos órgãos reguladores para **traduzir textos de alta complexidade**, que utilizam argumentos jurídico, econômico, científico e técnico, **em linguagem mais acessível**. Como será visto na terceira parte deste relatório, **alguns órgãos e entidades reguladoras têm feito uso de linguagem simples** para produzir **versões simplificadas dos estudos técnicos** com os quais pretendem embasar suas decisões (e.g. Ministério da Saúde), **além de utilizar recursos visuais** (e.g. *legal design*) **para gerar um conteúdo acessível aos destinatários de normas já editadas** (e.g. ANM). **Esses materiais adaptados se somam aos originais**, de modo que os participantes possam ter acesso a ambos.

Quando a pessoa entra lá no “Participa + Brasil”, ela vai ver os documentos que embasaram a minuta, são documentos altamente técnicos. As nossas notas informativas eram tão técnicas quanto as notas técnicas. Então a gente evoluiu, utilizamos linguagem simples nos materiais de divulgação, nos *banners*, nas notas informativas, nos e-mails. Explicamos de forma clara os aspectos que a minuta inova etc<sup>105</sup>.

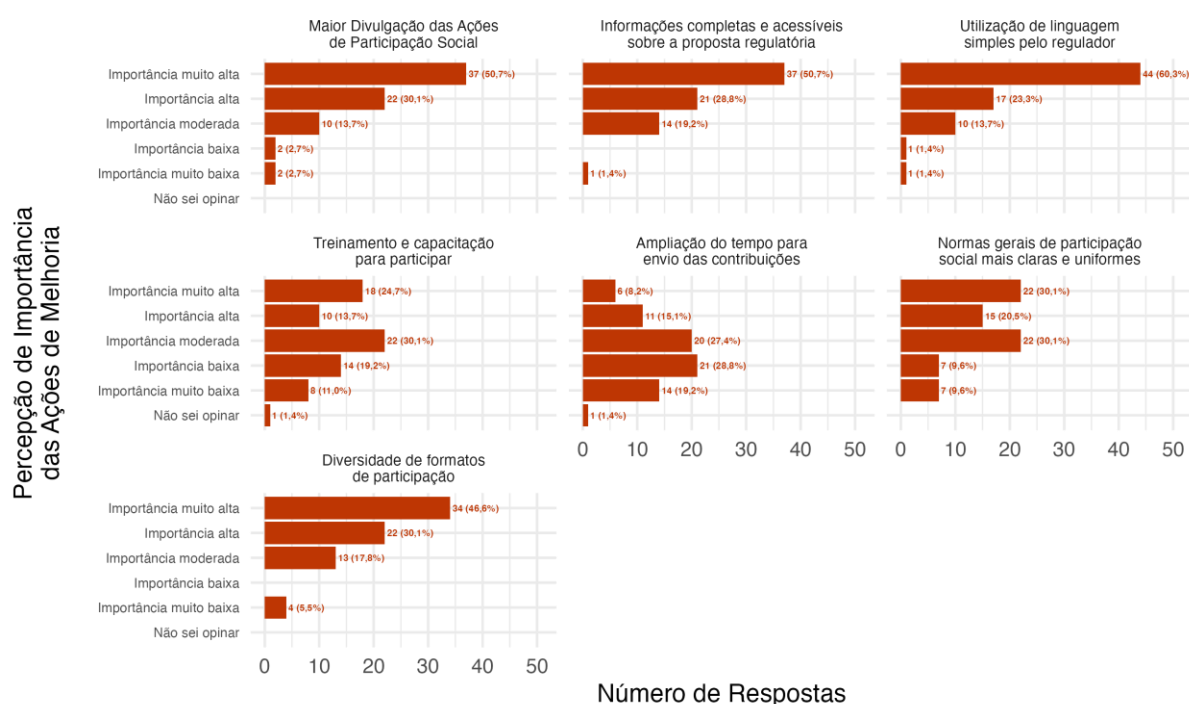
**Órgãos e entidades reguladoras percebem a importância do uso de linguagem simples para promover maior engajamento.** O gráfico da figura 47 mostra que, na

---

<sup>105</sup> Depoimento de servidor(a) público(a) federal em entrevista realizada em 26 de dezembro de 2024.

survey adotada neste trabalho, o uso de linguagem simples recebeu o maior score médio de percepção de importância, entre um conjunto de sete ações potencialmente aptas a aumentar a participação social de partes interessadas.

**Figura 47. Percepção dos reguladores acerca da importância de ações para aumentar a participação de partes interessadas**



Fonte: elaboração própria a partir das respostas à survey.

Mesmo as partes interessadas estando cientes de que determinada proposta normativa lhes afeta, e que consigam compreender seu conteúdo, **sua participação**, ainda assim, **pode estar comprometida por sua falta de habilidade para se comunicar com o regulador**. Como visto, há diferenças no modo como os grupos de interesse participam dos processos regulatórios. Enquanto entidades representativas de regulados e instituições de *advocacy*, como entidades consumeristas, apresentam argumentos jurídicos, técnicos, econômicos e científicos ao participarem de processos regulatórios, certos grupos, como cidadãos e consumidores individuais, tendem a manifestar sua concordância ou discordância com determinada proposta regulatória

sem explicitar as razões que expressam esses sentimentos. Esses comentários, por sua vez, costumam não ser aproveitados pelos tomadores de decisão em ambientes regulatórios.

Viu-se anteriormente que campanhas digitais de massa costumam estimular esse tipo de comentário. Nesses casos, os mecanismos de participação assumem um caráter plebiscitário, em que as pessoas manifestam a sua opinião sem explicitar o porquê do seu entendimento. Para Cynthia Farina e coautores (Farina *et al*, 2012a; Farina *et al*, 2012b), **uma forma de solucionar este problema seria transformar esses comentários em formas discursivas adequadas para o ambiente regulatório**, mais afeito à “democracia deliberativa” e não à “democracia eleitoral”. **Essa adaptação exige que preferências sejam apresentadas sob a forma do** que Farina e seus coautores denominam de “**conhecimento situado**”. Essa expressão é utilizada em diversas disciplinas, com variações conceituais, mas que diz respeito ao conhecimento que pessoas adquirem em razão de suas experiências vividas (Farina *et al*, 2012a; Farina *et al*, 2012b).

O conhecimento situado pode trazer informações sobre impactos, problemas, dificuldades de implementação, causas, consequências inesperadas etc. Órgãos e entidades reguladoras não dispõem e, também, necessitam obter esse tipo de conhecimento para tomar uma decisão mais bem informada para diversos tipos de regulações. Como será visto na terceira parte deste relatório, o conhecimento situado pode reenquadrar problemas e questões regulatórias, sendo, portanto, decisivo para a tomada de decisão regulatória.

### **2.3.3.2 Barreiras sociodemográficas**

Diferentemente das situações anteriores, em que as partes afetadas pela regulação não participam porque não se sentem devidamente motivadas ou porque não se sentem capazes de fazê-lo, em todos os contextos regulatórios **há certos grupos que não participam** porque, **em razão de sua condição social ou sociodemográfica, não**

**percebem que determinada intervenção regulatória lhes afeta**, estando, portanto, alijados dos processos regulatórios.

A literatura costuma denominar esses grupos de “**difíceis de alcançar**” (*hard-to-reach*), sendo que esse termo é às vezes utilizado como sinônimo de **grupos vulneráveis**, bem como de **grupos escondidos** (*hidden groups*),<sup>106</sup> que não usufruem ou se engajam com políticas governamentais, mesmo que possam delas se beneficiar. **Essas populações incluem desde grupos de minorias, como grupos étnicos, lgbtqi+ ou, até mesmo, até populações em situação de vulnerabilidade, como pessoas em situação de rua, desempregados.** Alguns segmentos maiores da população, como idosos, crianças e pessoas com deficiência, também pode estar nesta categoria, a depender do contexto. Sobre as populações escondidas, estas podem fazer parte de grupos que praticam atividades ilícitas, como usuários de drogas ou pessoas viciadas em jogos de azar, por exemplo, ou que são vítimas de pessoas que praticam essas ilicitudes (e.g. vítimas de violência doméstica). **A literatura costuma apontar como contraproducente a listagem dos grupos *hard-to-reach***, na medida que certas populações podem ser difíceis de alcançar em um contexto, mas não no outro.

Os grupos ou comunidades *hard-to-reach* também enfrentam os problemas motivacionais e epistêmicos acima descritos, os quais também estão relacionados a situações de pobreza ou exclusão social. Há outras razões, no entanto, para que certos grupos não participem dos processos regulatórios, como distanciamento geográfico, por exemplo. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, o distanciamento geográfico pode constituir uma barreira efetiva à participação de certos grupos e comunidades.

Um primeiro passo para alcançar os grupos *hard-to-reach* é definir quem eles são para cada proposta regulatória. O passo seguinte é adaptar os mecanismos de participação para que estes sejam mais inclusivos. Isso implica desde desenvolver

---

<sup>106</sup> Alguns autores questionam o uso do termo “hard-to-reach” para definir esses grupos, preferindo a substituição pela expressão “easy to ignore” (Lightbody, 2017).

estratégias de comunicação e divulgação voltadas para esses grupos, como já mencionado, até a realização de consultas síncronas, presenciais ou virtuais.

A gente tem um problema histórico de conseguir a participação, tanto de regulados como de usuários, em regiões do norte do país, onde prenomina a navegação interior. Para a discussão da norma de consolidação de atos normativos relacionados à navegação interior, a gente fez reuniões participativas em Belém e Porto Velho. **Ficou muito clara a necessidade de que, para esse público, a gente tem que ir lá, para que esse processo seja realmente efetivo.** Os usuários dos serviços de navegação interior não conhecem a agência, não dá para esperar que eles vão entrar no portal para fazer contribuições<sup>107</sup>.

Para a realização de consultas *in locu*, a escolha do local pode ser determinante para incluir ou afastar certos grupos da participação. As localidades são normalmente escolhidas com base na disponibilidade de espaço, mas esses locais nem sempre são apropriados para alcançar a comunidade desejada.

---

<sup>107</sup> Depoimento de servidor(a) público(a) federal em entrevista realizada em 26 de março de 2025.

## Quadro-resumo sobre os problemas da participação social

- **Mecanismos de participação podem se revelar inefetivos, não cumprindo as funções de legitimação e de melhoria da qualidade das decisões regulatórias se não propiciarem um engajamento deliberativo e democrático.**
  - Estudos empíricos realizados nos últimos anos sobre participação em processos regulatórios revelam que, salvo raras exceções, os **níveis de engajamento** em processos regulatórios são **insatisfatórios**, com um **número baixo** ou **irrisório de participantes** comparecendo às consultas públicas e mecanismos afins.
  - Simultaneamente, em casos excepcionais nos quais se regula **temas altamente salientes**, o engajamento pode se revelar excepcionalmente alto, caracterizado por uma **participação em massa** impulsionada por **campanhas**. Essa participação em massa já existia antes do surgimento da internet, porém a **frequência** com que eram realizadas e o **alcance** dessa participação **tornou-se muito maior com a introdução de tecnologias de informação e comunicação (TICs)**.
  - A diversidade da participação também costuma ser baixa, comprometendo o caráter democrático de seus mecanismos. **Agentes econômicos** diretamente **regulados** pelas agências **são aqueles que mais participam** das consultas públicas, internacionalmente e no Brasil.
  - Algumas agências, como Anvisa, costumam **contar com a participação** de um volume grande **de pessoas físicas**, especialmente em **temas mais salientes**. Essa participação é **pulverizada e esporádica**, de modo que os **cidadãos que participam de uma consulta pública costumam não ser os mesmos que participarão das consultas seguintes**. Já as entidades representativas de setores regulados, bem como as entidades que atuam na defesa de direitos (e.g. direitos do consumidor) costumam ser **“players repetitivos”** nos processos regulatórios, fazendo-se presente reiteradamente nos variados mecanismos de participação dos órgãos e entidades reguladoras.
  - À parte dos setores em que há atuação marcante de entidades de defesa dos interesses gerais dos consumidores ou daqueles que contam com a participação de conselhos de consumidores, há diversos setores em que a **participação de entidades consumeristas é pouco frequente**.

## Quadro-resumo sobre os problemas da participação social (continuação)

- Um problema de caráter mais geral, enfrentado por todas as agências, é a **falta de engajamento** de grupos “**escondidos**”, “**de difícil acesso**” e “**vulneráveis**”. Esses grupos costumam não participar de processos regulatórios que lhes afetam diretamente em razão de alguma condição que os afasta do regulador, como situação de vulnerabilidade, distanciamento geográfico, exclusão digital, desconhecimento da consulta pública, entre outros.
- **Entidades representativas de empresas reguladas** utilizam um “arsenal” de **argumentos jurídicos, técnicos, econômicos e científicos** ao participarem de processos regulatórios. As **entidades que atuam em defesa de direitos** de grupos atingidos pela regulação também **costumam participar de forma qualificada**, ainda que **com menos recursos** do que as entidades representativas de empresas reguladas.
- A **participação qualificada de agentes regulados** e de suas entidades representativas **contrasta com** o tipo de **comentário oferecido por cidadãos**, especialmente aqueles mobilizados por campanhas digitais de participação em massa.
- **Comentários de cidadãos frequentemente são apresentados sob a forma de concordância ou discordância acerca de determinadas propostas regulatórias**. Nesses casos, as partes diretamente interessadas na regulação apresentam suas **preferências, sem**, no entanto, **explicitar claramente as razões** que as justificam ou embasam.
- Tendo em vista que **comentários desprovidos de argumentos técnicos, jurídicos, econômicos e científicos costumam ser muito mais frequentes em cidadãos do que em empresas reguladas e em suas entidades representativas**, os reguladores percebem como **inferior a qualidade da participação** do primeiro grupo.
- **Comentários dissociados de argumentos jurídicos, técnicos científicos e/ou econômicos tendem a não ser acatados** por órgãos e entidades reguladoras.
- Tendo em vista que os **agentes econômicos regulados** são também aqueles que **costumam apresentar contribuições mais técnicas** para a maioria dos setores regulados, **o impacto dessas contribuições no resultado das políticas regulatórias é maior**.

## Quadro-resumo sobre as causas dos problemas da participação social

- **Os obstáculos** à efetividade da participação social são de natureza **institucional, tecnológica e estrutural**. Essas barreiras **podem manifestar-se** simultaneamente em **todos os ambientes regulatórios**, porém **podem agravar-se para certos órgãos ou entidades reguladoras e para certos grupos afetados pela regulação**.
  - As barreiras institucionais são de duas ordens: (i) **fragmentação das normas sobre participação social**; e (ii) **baixa institucionalização da participação social em fases importantes do ciclo regulatório**.
  - O regime das normas procedimentais de participação social é resultado de uma incorporação **incremental e assistemática** das **ferramentas de melhoria regulatória** para diferentes tipos de órgãos e entidades reguladoras, tornando-se **fragmentado**.
  - Os procedimentos de participação social das **agências reguladoras** são **regidos pela LGA**, em **complemento com outros decretos**, como o **regulamento de AIR**. Já os procedimentos de participação social dos **demais órgãos e entidades reguladoras** são **regidos apenas pelos últimos**.
  - A fragmentação normativa gera um cenário de **incerteza**, em que **parte dos órgãos e entidades da administração pública** que exercem **função normativa não se reconhecem como reguladores** e **não agem em conformidade** com as **normas vigentes de melhoria regulatória**.
  - A legislação atualmente vigente sobre procedimentos de participação social também falha ao **tratar de modo insuficiente dos mecanismos de participação social nas diferentes fases do ciclo regulatório**.
  - **A legislação vigente**, no entanto, **não dispõe sobre o uso de mecanismos de participação social na construção de agendas regulatórias**, bem como para a **discussão de problemas regulatórios amplos** ou para a **revisão de normas regulatórias em vigor**.
  - **Não há**, portanto, **normas gerais** que estabeleçam **prazos mínimos para a participação e exigências de transparência** para as fases de **planejamento, execução e prestação de contas** dos **procedimentos de participação social**.

## Quadro-resumo sobre as causas dos problemas da participação social (continuação)

- A **baixa institucionalização da participação social** para as diversas fases do ciclo regulatório **contribui para a informalidade na condução desses mecanismos**, a qual **pode comprometer oportunidades de participação mais igualitárias** para os diversos grupos afetados ou interessados na regulação.
- A efetividade da participação social também **pode ser prejudicada** pela (i) **multiplicidade de sistemas eletrônicos de participação social**, (ii) **arquitetura engessada dos sistemas eletrônicos** de participação social e (iii) **limitações na transparência ativa** das informações sobre participação social publicadas na internet.
- **Não há uma plataforma única** para processamento dos mecanismos de participação eletrônicos. Métodos comumente utilizados para coleta de comentários incluem **e-mail, formulários eletrônicos** de empresas terceirizadas, **plataformas eletrônicas desenvolvidas** individualmente pelo **regulador** e **plataforma unificada de participação social** (plataforma “Participa + Brasil”).
- A **adesão** para um **sistema eletrônico único** de participação ainda encontra **resistência** dos órgãos e entidades reguladoras que desenvolveram **métodos próprios de coleta e processamento de informações**. Essa **resistência se deve** principalmente a **algumas limitações operacionais da plataforma “Participa + Brasil”**.
- A **multiplicidade de sistemas eletrônicos** aumenta os **custos de acompanhamento e monitoramento** das atividades regulatórias e prejudica a **acessibilidade informações essenciais sobre os mecanismos de participação eletrônicos**.
- A **multiplicidade de sistemas eletrônicos** de participação **prejudica também a governança e transparência dos dados** sobre participação social.
- A **maioria dos sistemas eletrônicos** de participação **coleta informações insuficientes sobre o perfil dos participantes**, prejudicando a produção de conhecimento sobre a efetividade dos mecanismos de participação. Uma coleta adequada é necessária para a **identificação do perfil** dos **participantes habituais e ocasionais** dos processos regulatórios e para **identificar também se há partes afetadas** pelas propostas regulatórias **que não estão comparecendo** nos mecanismos de participação.

## Quadro-resumo sobre as causas dos problemas da participação social (continuação)

- **Os sistemas eletrônicos** de participação social costumam ter estrutura engessada, direcionando comentários para sugestões pontuais de redação normativa, o que prejudica discussões mais amplas e conceituais.
- Ainda que facilitem a análise individual de comentários pelos reguladores, esses formatos **dificultam discussões estratégicas, reflexões sistêmicas e propostas de mudança de escopo, reduzindo o potencial deliberativo da participação social.**
- Além disso, as páginas dedicadas à participação social são alimentadas de forma muito distinta entre os diferentes tipos de reguladores. As agências reguladoras costumam **disponibilizar informações** de maneira **mais uniforme do que os demais órgãos e entidades reguladoras. As informações** sobre a condução dos mecanismos de participação social **costumam ser mais dispersas para a maioria dos reguladores não enquadrados como agências. É mais comum entre esses órgãos e entidades reguladoras o descumprimento de deveres de transparência ativa**, como a obrigação de publicar relatório de análise de contribuições. Além disso, as páginas dedicadas aos procedimentos de participação social **costumam não apresentar informações completas sobre o processo normativo** ou ciclo regulatório no qual estão inseridas.
- **A fragmentação e inconsistência na disponibilização de documentos cruciais** – como os relatórios de análise de contribuições e as decisões finais – por parte de muitos órgãos e entidades reguladoras, **dificultam o acompanhamento integral e informado dos processos regulatórios.** Essa lacuna **compromete a capacidade dos cidadãos e stakeholders de exercerem uma participação efetiva e de confiarem na responsividade do processo.**
- Por fim, as barreiras estruturais à participação social subdividem-se em (i) **motivacional**; (ii) **epistêmica**; e (iii) **sociodemográfica.**
- As pessoas diretamente afetadas pela regulação podem **não se sentir motivadas a participar** porque enfrentam um **dilema de ação coletiva**, no qual **os benefícios potenciais da participação são compartilhados** com toda a coletividade, **porém os custos são suportados apenas por quem participa.** Isso faz com que **o participante deixe de participar, esperando que outra pessoa o faça.**

## Quadro-resumo sobre as causas dos problemas da participação social (continuação)

- Interessados na regulação também **não terão motivação** para participar se não tiverem **reais expectativas** de que suas contribuições **influenciarão o processo regulatório**. Se as pessoas não percebem que sua contribuição fará diferença, elas hesitarão em investir seu tempo e recursos escassos para participar. Por essa razão, a **demora ou ausência de resposta do regulador às contribuições** que recebe também é fator **desmotivador da participação**.
- No entanto, fatores motivacionais podem não ser determinantes para induzir ou prevenir comportamentos de entidades que representam interesses dos regulados ou direitos difusos e coletivos (e.g. consumidores). A atuação dessas entidades é **menos imediatista**, sendo orientado pela **expectativa de influência em outras arenas** ou em **processos regulatórios futuros**.
- A **participação social pode também ser inibida pela complexidade das propostas regulatórias (barreiras epistêmicas)**, tornando-as incompreensíveis para cidadãos e pessoas leigas. **Esse obstáculo pode ser mitigado** com um esforço dos órgãos reguladores para **traduzir textos de alta complexidade em linguagem simples e acessível**;
- A participação social também pode ser **inviabilizada pela falta de habilidade para se comunicar com o regulador**. Cidadãos e pessoas leigas costumam adotar **formas discursivas não valorizadas pelo regulador**, que se manifestam sob a forma de **preferências desprovidas de argumentos técnicos, jurídicos, econômicos e científicos**. A solução seria treinar os participantes a adotar formas discursivas mais eficazes, que “**situam**” seu conhecimento em **contextos mais amplos** e relacionados à proposta regulatória.
- **Há certos grupos** que possuem **condição social ou sociodemográfica** que não lhes permite usufruir ou se engajar com políticas governamentais. A literatura costuma denominar esses grupos de “**difíceis de alcançar**” (*hard-to-reach*), sendo que esse termo é às vezes utilizado como sinônimo de **grupos vulneráveis** e de **grupos escondidos** (*hidden groups*). Há diversas **estratégias** que podem ser adotadas para engajar esses grupos, como desenvolver ações comunicação e divulgação apropriadas, bem como adaptar a estrutura e funcionamento dos mecanismos de participação.

### 3. Boas práticas para a implementação da participação social

A terceira parte deste relatório tem por objetivo identificar e analisar **boas práticas** capazes de **aprimorar o sistema de participação social** em processos regulatórios da administração pública federal. Para que propostas de aperfeiçoamento sejam sólidas, é indispensável que estejam fundamentadas em diagnósticos empíricos e em **benchmarking internacional e nacional** sobre participação social. Nas duas primeiras partes, buscou-se apresentar o quadro atual da participação em processos regulatórios no Brasil, com suas potencialidades, limitações e causas estruturantes dos problemas de efetividade.

Com base nesse diagnóstico, esta seção apresenta os **resultados de uma pesquisa comparada** destinada a mapear **práticas bem-sucedidas e oportunidades de melhoria**, tomando como referência **experiências observadas em órgãos e entidades reguladoras, no Brasil e em outros países**. A partir dessa análise, são destacadas medidas consideradas essenciais para fortalecer os mecanismos de participação, ampliar seu potencial deliberativo e enfrentar desafios institucionais, tecnológicos e estruturais previamente identificados.

Com essa estrutura, pretende-se oferecer subsídios para o desenho de um modelo mais coerente, eficaz e inclusivo de participação social ao longo de todo o ciclo regulatório. Cada subseção, portanto, detalhará experiências relevantes, destacará elementos que podem ser adaptados ao contexto brasileiro e apontará caminhos de aprimoramento regulatório que respondam às fragilidades identificadas no diagnóstico apresentado nas partes anteriores.

### **3.1 Adotando Princípios Gerais da Participação Social**

Países com políticas de engajamento de partes interessadas em processos regulatórios bem consolidadas adotam **cartas ou declarações de princípios gerais de participação social**. Apesar dos princípios variarem conforme o país, eles cumprem um **papel norteador** para o **planejamento e realização de mecanismos de**

**participação** mais efetivos. Princípios **definem o ambiente** no qual os **mecanismos de participação irão operar** e constituem **a base para futuros aprimoramentos da política de participação social** de cada país.

A União Europeia e o Reino Unido são dois exemplos de jurisdições que possuem declarações de princípios de participação social. Na União Europeia, os princípios norteadores da participação social e seus parâmetros gerais constam de dois comunicados oficiais emitidos pela Comissão Europeia – o “*White Paper on European Governance*” (European Union, 2001) e o “*Towards a reinforced culture of consultation and dialogue*” (European Union, 2002). O primeiro comunicado estabeleceu um conjunto de princípios para orientar a governança, de modo geral. Já o segundo trata especificamente dos parâmetros de aplicação desses princípios no uso mecanismos de participação social em processos regulatórios.

São quatro os princípios fundamentais que devem orientar os processos de produção regulatória na União Europeia: princípio da **participação**, princípio da **transparência** e da **accountability**, princípio da **efetividade** e princípio da **coerência**, explicitados a seguir.

**Princípio da Participação.** Prescreve a adoção de uma perspectiva **ampla e inclusiva da participação**. O *White Paper on European Governance* (European Union, 2001) já enfatizava a importância da participação social durante todo o ciclo das políticas promovidas pela União Europeia - da formulação do problema à implementação. Parte-se do pressuposto de que a participação social ampla é essencial para garantir a qualidade, relevância e efetividade das políticas (European Union, 2001). Como será visto adiante, esse é um princípio amplamente incorporado pela União Europeia na construção de suas políticas regulatórias, que culminou na institucionalização de mecanismos de participação em todas as fases do ciclo regulatório.

**Princípio da transparência e da accountability.** Para que tenham credibilidade, **todas as instituições europeias devem atuar de modo transparente, explicando e assumindo responsabilidade por suas ações**. Para que cumpra seus

deveres de transparência, a Comissão Europeia deve informar, de forma clara, as decisões que pretende tomar, os mecanismos de participação social que pretende adotar, quais serão os grupos que serão consultados e o que influenciou suas decisões ao adotar determinada política regulatória (*European Union, 2002*). Como será visto adiante, esse princípio tem se materializado por meio de uma série de medidas que visam aproximar os cidadãos da atuação regulatória da Comissão Europeia. A Comissão Europeia, por sua vez, estabeleceu deveres de transparência e *accountability* para as partes que desejam participar dos processos regulatórios. Essas partes devem informar, de modo claro, quais interesses elas representam e quão inclusiva é essa representação. As organizações que não apresentarem essas informações são consideradas como se tivessem sido originadas de participantes individuais (*European Union, 2002*). Essa recomendação final é interessante porque reconhece a necessidade de identificação do grupo de interesse do participante para promover a devida transparência nos mecanismos de participação social em processos regulatórios. Como será visto adiante, a União Europeia prima pelo registro dos grupos de interesse que participam dos seus processos regulatórios.

**Princípio da efetividade.** As políticas (regulatórias) devem ser efetivas e implementadas em tempo hábil (*European Union, 2001*). Para serem consideradas efetivas, as consultas devem ocorrer o mais cedo possível no ciclo regulatório. As partes interessadas devem, portanto, ser envolvidas nas fases de formação da política, sendo recomendável a participação social em mais de um estágio. Como será abordado adiante, a Comissão Europeia adota de forma sistemática mecanismos de participação na fase de formação das políticas regulatórias, que, como visto, é o momento em que a participação social tende a ser mais efetiva. Um pré-requisito da efetividade é o respeito à proporcionalidade. Isso significa que o método e a extensão dos mecanismos de participação a serem utilizados devem ser proporcionais ao impacto da proposta regulatória.

**Princípio da coerência.** As políticas e as ações da União Europeia devem ser coerentes (*European Union, 2001*). A Comissão Europeia assegurará que haja

coerência e transparência na forma como os departamentos conduzem suas consultas públicas, inclusive por meio de avaliação e controle de qualidade dos mecanismos de participação adotados. A Comissão Europeia também encoraja os grupos de interesse a desenvolver seus próprios mecanismos de monitoramento do processo, contribuindo assim para a transparência do sistema de participação (*European Union, 2002*).

Além desses quatro princípios, a União Europeia também estabeleceu **cinco padrões (*standards*)** para conferir **maior concretude ao uso dos princípios de participação social**, a seguir elencados:

**Conteúdo claro do processo de consulta.** As comunicações relacionadas à consulta devem ser claras e concisas e devem incluir todas as informações necessárias para facilitar as respostas. Dentre as informações elencadas como necessárias pela Comissão Europeia, estão um resumo do contexto, escopo e objetivo da consulta, explicações aos participantes sobre como o mecanismo de participação será realizado, como as contribuições serão analisadas, além de detalhes sobre as próximas fases do ciclo regulatório (*European Union, 2002*).

**Grupos alvo da consulta.** Ao definir o público-alvo da consulta, a Comissão Europeia deve garantir que todas as partes relevantes tenham a oportunidade de expressar suas opiniões. A Comissão Europeia considera como relevantes as partes diretamente afetadas pela regulação, bem como aquelas pessoas direta ou indiretamente envolvidas na implementação da política regulatória (*European Union, 2002*). Para a determinação dessas partes relevantes, por sua vez, a Comissão Europeia recomenda que sejam incluídos, quando apropriado, grupos de defesa de direitos (e.g. entidades ambientalistas e consumeristas), *experts*, interesses não organizados, órgãos e entidades governamentais, grandes e pequenas empresas, amplos constituintes (e.g. igrejas e comunidades religiosas), grupos direcionados (e.g. mulheres, idosos, desempregados, minorias étnicas), organizações da União Europeia, candidatos a membros, países em desenvolvimento ou grandes parceiros comerciais com a União Europeia etc. (*European Union, 2002*).

**Publicidade.** A Comissão Europeia deve garantir publicidade e adaptar seus canais de comunicação para as necessidades de todos os públicos-alvo, inclusive das pessoas com deficiência. Sem excluir outros instrumentos de comunicação, as consultas abertas ao público devem ser publicadas na internet e ser anunciadas em um “ponto de acesso único”. Como será visto mais adiante, as consultas da Comissão Europeia são disponibilizadas no portal Have your say, sem prejuízo do uso de canais alternativos de comunicação para atingir grupos específicos.

**Tempo limite para a participação.** A Comissão deve fornecer tempo suficiente para que as partes interessadas possam se preparar para participar. O tempo para recebimento das contribuições deve ser definido de modo a equilibrar a necessidade da participação com a necessidade de uma tomada de decisão célere. Em situações urgentes, quando as partes interessadas já tenham tido oportunidades suficientes para se expressar, o período pode ser encurtado. Alguns fatores podem também determinar uma extensão do prazo para participação, como a complexidade da proposta ou o fato do período englobar feriados, por exemplo. Como será visto adiante, o tempo usual de participação das consultas públicas realizadas nas fases de elaboração de problemas regulatórios e análise de alternativas é de 12 semanas (aproximadamente 90 dias), ao passo que o tempo para a discussão de minutas de atos legislativos é de 8 semanas (60 dias).

**Confirmação de recebimento e feedback aos contribuintes.** Reguladores devem confirmar o recebimento das contribuições por meio de plataforma unificada de participação. Caso a Comissão Europeia publique no portal único o teor das contribuições recebidas, esta publicação servirá como confirmação do seu recebimento. Além disso, as contribuições recebidas devem ser analisadas cuidadosamente, de modo a explicitar se elas poderão de alguma forma ser incorporadas às propostas da política regulatória.

A figura 48 sintetiza o conjunto de princípios e *standards* que norteiam a participação social na União Europeia. Como será visto nas seções seguintes, esses princípios são internalizados de forma orgânica às instituições, tecnologias e práticas

que gravitam em torno do uso de mecanismos de participação social pela Comissão Europeia.

**Figura 48. Conjunto de princípios e standards de participação social (União Europeia)**

Princípios para a participação (União Europeia)	
Princípios gerais para a consulta	Parâmetros mínimos para a consulta
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Participação</b> Adotar uma perspectiva ampla e inclusiva da participação</li> <li>○ <b>Transparência e accountability</b> Tornar o processo de consulta pública transparente para as pessoas envolvidas e o público em geral, incluindo as pessoas com deficiência</li> <li>○ <b>Efetividade</b> Consultar no momento em que a opinião dos stakeholders fizer mais diferença, levando em consideração a proporcionalidade</li> <li>○ <b>Coerência</b> Assegurar a consistência dos processos de consulta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Clareza</b> Todas as consultas devem ser claras e concisas, incluindo toda a informação necessária para facilitar a participação</li> <li>▪ <b>Direcionamento</b> Garantir que a consulta atinja todas as partes interessadas, garantindo-lhes a oportunidade para participar</li> <li>▪ <b>Publicidade</b> Garantir a publicidade adequada e adaptar os canais de comunicação ao público alvo</li> <li>▪ <b>Tempo suficiente para a participação</b></li> <li>▪ <b>Confirmação de recebimento e feedback aos contribuintes</b></li> </ul>

Fonte: Elaboração própria com base em *European Commission, 2001; European Commission, 2002; e European Commission, 2021.*

O **Reino Unido** também adota uma **declaração de princípios** de participação social para a formulação de políticas públicas, incluindo as regulatórias. O gabinete do Primeiro-Ministro do Reino Unido (*cabinet office*) é o responsável por editar e atualizar esses princípios, além de gerenciar o portal único de participação social, conforme será melhor explicitado adiante. Trata-se de uma recomendação geral para a formulação de leis e regulamentos de qualquer política pública, e não somente das políticas regulatórias. Em 2012, o gabinete ministerial publicou uma orientação com um conjunto de princípios que devem nortear os mecanismos de participação conduzidos por todos os órgãos e entidades governamentais. Em sua versão revista, de 2018, o guia apresenta um conjunto de 11 princípios a seguir apresentados.

**Consultas devem ser claras e concisas.** O guia recomenda a utilização da **linguagem simples** tanto nos **documentos utilizados para embasar a realização das consultas**,<sup>108</sup> como para a **construção das perguntas que serão direcionadas aos participantes**. No que diz respeito à objetividade e concisão, o guia recomenda que **o número de perguntas seja limitado ao necessário** e que **os textos de apresentação**, assim como todos os documentos oficiais apresentados às partes interessadas, **não sejam muito extensos**. Como será visto adiante, este princípio norteia a forma como órgãos e entidades reguladoras se comunicam nas consultas públicas no Reino Unido. Isso se reflete na clareza e concisão tanto dos textos que explicam os objetivos da consulta como dos documentos que as embasam.

**Consultas devem ter um propósito.** O gabinete ministerial recomenda que as consultas **sejam realizadas somente quando elas possam efetivamente contribuir para o resultado da tomada de decisão governamental**. Isso significa que o órgão ou entidade governamental **não deve realizar uma consulta pública quando já possui um posicionamento firme sobre uma solução regulatória**. Um corolário desse princípio, que será melhor explicitado no item seguinte, é o de que uma **consulta “com propósito” é aquela que é realizada no estágio inicial ou formativo do ciclo regulatório**, não sendo recomendável a realização da participação social em seu estágio tardio.

**Consultas devem ser informativas.** As partes diretamente afetadas pela regulação devem receber todas as informações necessárias para que possam **participar de modo qualificado dos processos regulatórios**. No caso de normas com potencial impacto econômico sobre organizações privadas, é imperioso também que o regulador apresente informações sobre custos e benefícios das alternativas regulatórias. Desse modo, além de serem instrumentos que visam conferir maior

---

<sup>108</sup> A palavra “consulta” é utilizada aqui em seu sentido genérico, abarcando qualquer tipo de consulta à população, em todas as fases do ciclo regulatório, e não apenas consultas de minutas de atos normativos.

racionalidade às decisões regulatórias, estudos de impacto também cumprem a função de propiciar uma participação mais qualificada em processos regulatórios. Como visto na seção 1.3 deste trabalho, não é apenas a participação social que qualifica os estudos de impacto, mas o inverso também ocorre. AIRs explicitam os critérios de decisão, as alternativas consideradas, os dados utilizados e os objetivos perseguidos. Isso melhora substancialmente o nível do diálogo entre reguladores e regulados, permitindo que os participantes das consultas concentrem seus esforços em aspectos centrais da proposta normativa.

**Consultas formais são apenas uma parte do processo de engajamento.** O guia de princípios também orienta os entes governamentais do Reino Unido a buscarem um **engajamento amplo, por meio de mecanismos variados de participação social**, inclusive plataformas e aplicativos digitais que estimulem a interação entre cidadãos e governo. Subjacente a esse princípio está a ideia de que **uma consulta formal é apenas um, dentre vários outros, mecanismos de participação que devem ser utilizados ao longo de um ciclo regulatório.** O governo do Reino Unido reconhece, nesse sentido, a importância de mecanismos informais de participação social, que podem ser utilizados prévia ou concomitantemente, à utilização de consultas formais.

**Consultas devem ter duração de tempo proporcional ao impacto da norma.** A duração do processo de consulta deve levar em consideração o **impacto da norma.** Em virtude da sua cultura jurídica de *common law*, no Reino Unido os prazos são determinados casuisticamente, após recomendação da procuradoria jurídica de cada órgão ou ente governamental. Deve-se evitar, em qualquer caso, que as consultas sejam muito longas, para não atrasar demais a implementação das políticas regulatórias. Ao mesmo tempo, deve-se evitar sobretudo que as consultas sejam demasiadamente curtas, de modo tal que comprometam o volume e a qualidade da participação.

### **Consultas devem ser direcionadas ao público-alvo da regulação.**

Os reguladores devem ser capazes de identificar todos os grupos que serão afetados e devem desenvolver estratégias para efetivamente engajá-los na **formulação das políticas regulatórias**. Isso implica garantir que as partes afetadas por determinada política regulatória estejam cientes da existência da consulta e que saibam acessá-la para poder participar. Para os já mencionados grupos *hard-to-reach*<sup>109</sup>, como idosos, jovens adolescentes, pessoas com deficiência, dentre outros, que não costumam se engajar em formas tradicionais de consulta, os órgãos e entidades governamentais devem ser capazes de desenvolver mecanismos de participação adaptados para atingi-los.

**Consultas devem ser adaptadas ao público-alvo.** O público-alvo da política regulatória não deve orientar apenas a definição do formato geral das consultas a serem realizadas, conforme prescreve o princípio anterior, mas **deve também ser levado em consideração para a definição dos procedimentos que serão adotados nos mecanismos de participação**. Por exemplo, em uma consulta direcionada a pequenas empresas ou organizações do terceiro setor, o tempo para contribuição deve ser maior do que para um mecanismo de participação cujo principal público-alvo seja composto de grandes empresas reguladas e suas entidades representativas.

**Deve haver consenso governamental antes da publicação da consulta.** O gabinete ministerial recomenda que, **antes da publicação da consulta de uma nova política regulatória na página gov.uk, todos os órgãos e entidades governamentais envolvidos estejam plenamente de acordo com a sua realização**. Antes da publicação de uma consulta que envolva a participação de atores externos, portanto, órgãos e entidades governamentais devem promover consultas internas, de modo a evitar futuras situações de fragmentação regulatória.

---

<sup>109</sup> Para uma definição desses grupos, ver seção 2.3.3.2.

**Consultas devem ser transparentes para facilitar o controle social.** A transparência é um princípio caro ao governo do Reino Unido, que centraliza todas as informações sobre consultas, de todos os órgãos e entes governamentais, em página única, sob o domínio gov.uk. O gabinete ministerial recomenda que os órgãos e entidades governamentais **descrevam de forma clara quantas contribuições receberam, que analisem o conteúdo dessas manifestações e que expliquem como elas serão úteis para informar a política regulatória.** Conforme será visto mais adiante, os órgãos e entidades governamentais do Reino Unido costumam levar esse princípio muito a sério, oferecendo respostas satisfatórias aos participantes mesmo na fase mais inicial do ciclo regulatório.

**As respostas governamentais às contribuições devem ser publicadas em tempo hábil.** O gabinete ministerial orienta que **as respostas governamentais às contribuições recebidas sejam publicadas no período de até 12 semanas do encerramento das consultas.** Diferentemente de outros países, como os Estados Unidos, em que a resposta governamental é publicada concomitante ou posteriormente à aprovação da norma regulatória, no Reino Unido fomenta-se a prática de publicação da resposta após o encerramento da consulta, porém antes da implementação da política regulatória.

**As consultas não devem ser lançadas durante as eleições locais ou nacionais.** O último princípio prescreve **a não utilização de consultas em períodos eleitorais,** exceto quando essas se mostrarem absolutamente necessárias, cabendo à equipe de Propriedade e Ética do gabinete ministerial aconselhar ou não o seu uso nessas circunstâncias.

**Figura 49. Conjunto de princípios para a participação social (Reino Unido)**

Princípios para a Participação Social (Reino Unido)	
A. Consultas devem ser claras e concisas	G. As consultas devem ser adaptadas ao público-alvo
B. Consultas devem ter um propósito	H. Deve haver consenso governamental antes da publicação da consulta
C. Consultas devem ser informativas	I. As consultas devem facilitar o controle social
D. Consultas (formais) são apenas uma parte do processo de engajamento	J. As respostas governamentais devem ser publicadas em tempo hábil
E. Consultas devem ter duração de tempo proporcional ao impacto da norma	K. Consultas não devem ser lançadas durante eleições locais ou nacionais
F. Consultas devem ser direcionadas ao público-alvo	

Fonte: Elaboração própria com base em *United Kingdom*, 2018.

As declarações de princípios da União Europeia e do Reino Unido possuem várias **sinergias**. A primeira delas é a de que **esses princípios são levados muito a sério em ambos os contextos, refletindo-se em suas instituições, normas sociais, práticas e, por fim, na arquitetura das plataformas eletrônicas de participação**, conforme será visto nas seções seguintes. **Um segundo aspecto é que a União Europeia e o Reino Unido adotam princípios com conteúdo e escopo muito semelhantes**. Por exemplo, ambos prescrevem o uso da participação social ao longo de todo o ciclo regulatório, mas valorizam especialmente a sua realização no estágio formativo das políticas. Já o princípio da transparência, que exige clareza, simplicidade e completude nas respostas oferecidas pelos reguladores, também é prescrito por ambos. Outros princípios, como a exigência de tempo suficiente para participar e a necessidade de que mecanismos de participação sejam desenhados em função de seu público-alvo, também aparecem de forma saliente em ambos os contextos.

Embora princípios sejam normas de otimização, que podem ser satisfeitas em graus variados, eles cumprem função simbólica importante, já que transferem ao

regulador o ônus de justificação caso decidam afastar a aplicação de princípios sob determinadas circunstâncias fáticas ou jurídicas. É com base na força desse papel simbólico que princípios se tornam importantes, devendo, assim, ser incorporados em normas, guias orientativos e quaisquer outras comunicações oficiais que visem orientar reguladores a conduzir mecanismos de participação social.

### 3.2 Engajando cedo no processo regulatório

A despeito da OCDE aconselhar, desde 2012 (OCDE, 2012), seus países membros a utilizarem mecanismos de participação nos estágios de formação das políticas regulatórias, essa recomendação segue sendo adotada de forma modesta, por um número pequeno de países. Em levantamento para a produção do relatório *Regulatory Policy Outlook 2021* (OECD, 2021), a OCDE identificou que apenas a União Europeia e 7 dos seus 38 países membros<sup>110</sup> adotavam, de forma sistemática, mecanismos de participação em estágio inicial do ciclo regulatório. Já para a realização de consultas de minutas de atos normativos, 34 países membros adotam mecanismos de participação social nessa fase. Esses dados são vistos com preocupação pela organização (OCDE, 2021) porque, como visto, estudos empíricos sinalizam que **a efetividade da participação social é muito maior quando incorporada à fase de formação da política regulatória.**

O **Reino Unido** figura entre os poucos países que **primam por adotar mecanismos de participação nas fases iniciais, de formação das políticas regulatórias.** Não por acaso, o Reino Unido assume destaque no indicador da OCDE que mede o engajamento de partes interessadas na construção de políticas regulatórias, ocupando a terceira posição dentre todas as nações avaliadas<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> São eles: Austrália, Bélgica, Canadá, Islândia, Itália, Nova Zelândia e Reino Unido (OCDE, 2021).

<sup>111</sup> O Reino Unido só fica atrás, no indicador de participação de leis primárias, da União Europeia e da Islândia. No indicador de participação para a construção de normas secundárias (*subordinate legislation*)

Todos os órgãos e entidades governamentais do Reino Unido podem consultar a população sobre praticamente qualquer assunto. O Gabinete do Primeiro-Ministro (*cabinet office*) é o órgão responsável por oferecer diretrizes para a condução desses processos participativos e centraliza em sua página da internet *Policy Papers and Consultations*<sup>112</sup> todas as consultas de todos os órgãos e entidades do governo, incluindo até mesmo órgãos colegiados e fundações públicas.

A consulta realizada na fase mais inicial do processo regulatório se chama “call for evidence” e tem por objetivo coletar informações, dados e evidências para identificar problemas regulatórios de forma ampla, antes da formulação de alternativas regulatórias para solucioná-los.

Além do *call for evidence*, há também as consultas formais (*formal consultations*), que costumam ocorrer na fase de análise das alternativas regulatórias, para que a população seja consultada sobre a sugestão de opção regulatória escolhida pelo órgão ou entidade governamental. A menos que haja alguma exigência legal prévia, que determine o formato de participação social a ser adotado para uma política pública específica, tanto as *call for evidence* quanto as *formal consultations* podem ter formatos variados para coletar respostas, valendo-se de *surveys*, questionário com questões abertas etc.

O que essas consultas têm em comum é o fato de que elas **acontecem na fase inicial do ciclo regulatório, tanto para coletar insumos para a formulação de problemas regulatórios (*call for evidence*), quanto para a deliberação sobre as alternativas regulatórias** que poderão ser adotadas pelos reguladores (*formal consultations*). Raramente o governo britânico submete minutas de leis ou normas regulatórias à consulta pública. O dever de realização da consulta na fase inicial ou formativa do ciclo regulatório consolidou-se por meio de uma decisão de *common law*

---

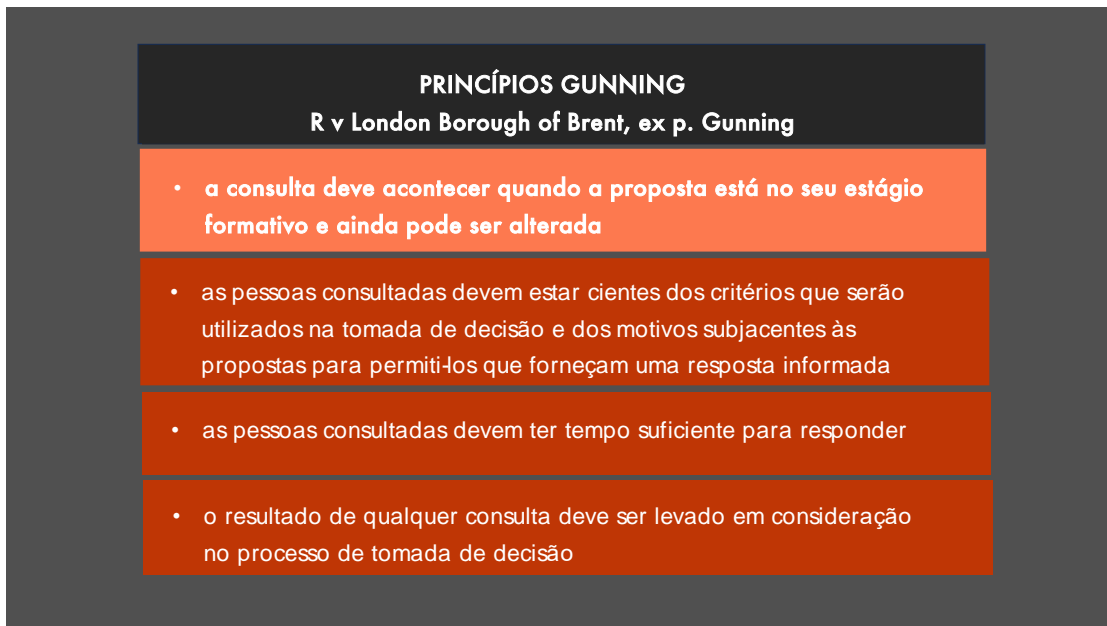
o Reino Unido ocupa a nona posição. Em virtude do seu sistema parlamentarista, o Reino Unido incorpora as questões fundamentais das políticas regulatórias nas leis aprovadas pelo parlamento, razão pela qual a participação social assume mais relevância, e é adotada de forma sistemática, na construção de leis primárias (OCDE, 2021).

<sup>112</sup> Cf. [www.gov.uk/search/policy-papers-and-consultations](http://www.gov.uk/search/policy-papers-and-consultations)

(R v London Borough of Brent, ex p. Gunning), que estabeleceu os princípios para uma consulta justa. Dentre eles, estabeleceu-se que **a consulta deve acontecer quando a proposta estiver no seu estágio formativo, quando ainda pode ser alterada em seus aspectos fundamentais, antes, portanto, da redação de minutas de atos normativos.**

Verifica-se, portanto, que o Reino Unido adota mecanismos de participação social na fase de formação das políticas regulatórias, de modo tal que diversas oportunidades de participação já terão ocorrido quando minutas de atos legislativos forem redigidas. Como visto, a consulta é muito mais efetiva quando manifestada nas fases iniciais do ciclo, quando é dada a oportunidade para as partes afetadas ou interessadas pela regulação contribuírem, de fato, com a identificação de problemas e das soluções regulatórias.

**Figura 50. Princípios que devem ser observados, segundo decisão (*common law*) do Reino Unido, para a realização de uma consulta justa**



Fonte: Elaboração própria com base em Baxter, 2025

**Figura 51. Mecanismos de participação adotados no Reino Unido nos estágios inicial e formativo das políticas regulatórias**

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO REINO UNIDO	
<p><b>Chamada para evidências</b> (Call for evidence)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Engajamento em estágio inicial</li> <li>➤ Frequentemente utilizado para definição de problemas regulatórios amplos</li> <li>➤ Coleta informações e dados das partes interessadas para subsidiar a formação da política regulatória</li> <li>➤ Publica na internet um resumo dos comentários recebidos</li> </ul>
<p><b>Consulta Formal</b> (Formal Consultation)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Acontece no estágio formativo da política</li> <li>➤ Normalmente utilizada para consultas sobre a solidez das alternativas, dos dados utilizados e das estimativas de custos e benefícios</li> <li>➤ Publica na internet um resumo dos comentários recebidos e a resposta do governo</li> </ul>
<p><b>Consulta Informal</b> (Informal Consultation)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Direcionada a stakeholders específicos</li> <li>➤ Normalmente é utilizado previamente ou em conjunto com consultas formais</li> <li>➤ Pode adotar uma perspectiva mais qualitativa</li> <li>➤ Não necessariamente é publicada</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria com base em United Kingdom (2023) e United Kindgom (2025).

### 3.3 Integrando a participação em todas as fases do ciclo regulatório

Na seção 1.3 deste relatório, tratou-se da necessidade de integração dos mecanismos de participação social às diferentes fases do ciclo regulatório. Como visto, organizações como a OCDE (2021) recomendam que a participação social **seja adotada, sempre que possível, em todas as etapas do ciclo das políticas regulatórias**. Tanto na fase formativa da política, em que se definem problemas e se realizam estudos de análise de impacto, quanto na fase de revisão ou avaliação retrospectiva, a participação social, pelos motivos já explicitados, contribui para incrementar a legitimidade, precisão e utilidade da tomada de decisão regulatória.

**Ainda são raros, no entanto, os países que integram mecanismos de participação social de forma orgânica ao longo de todo o ciclo regulatório.** Como mencionado na subseção anterior, apenas a União Europeia e 7 (sete) dos 38 países

membros da OCDE adotam mecanismos de participação social na fase inicial do ciclo regulatório. Na fase de avaliação *ex post*, somente a União Europeia e 13 dos 38 países membros da OCDE promovem engajamento com as partes interessadas (OECD, 2021). A maioria dos países, incluindo os europeus (OECD, 2022) e os latino-americanos (QUERBACH; ARNDT, 2017) adotam com mais frequência mecanismos de participação para a discussão de minutas de atos regulatórios. O próprio Reino Unido, que como visto na subseção anterior, utiliza a participação social, à semelhança da União Europeia, nos estágios de formação da política regulatória, não tem por hábito promover a participação social na fase de discussão da minuta de atos legislativos e regulamentos.

**A União Europeia é uma exceção que se destaca por integrar a participação social em todas as fases do ciclo regulatório.** Não por acaso, a União Europeia tem assumido, desde 2018, a primeira posição no indicador da OCDE de participação social, tanto para a produção de leis primárias como para a formulação de normas secundárias (*subordinate regulations*) (OECD, 2018; OECD, 2021).

A Comissão Europeia é o órgão responsável tanto por iniciar o processo legislativo quanto por propor minutas de atos legislativos (diretivas<sup>113</sup> e regulações)<sup>114</sup> para deliberação do Conselho Europeu e/ou Parlamento Europeu. Além disso, a Comissão Europeia é também responsável por editar, de forma autônoma, normas

---

<sup>113</sup> Uma diretiva é uma lei que estabelece objetivos a serem atingidos por todos os estados membros ou um grupo de estados membros. Cabe a cada estado, individualmente, decidir como esses objetivos serão atingidos. Geralmente, as diretivas devem passar por um processo de transposição para tornarem-se efetivas nos estados membros (*European Union*, 2014).

<sup>114</sup> Uma regulação é uma lei que é diretamente aplicável e vinculante a todos os Estados Membros da União Europeia, não havendo a necessidade de que sejam aprovadas leis nacionais para que esta produza seus efeitos (*European Union*, 2014).

secundárias, como regulamentos delegados<sup>115</sup> (*delegated acts*) e regulamentos de implementação<sup>116</sup> (*implementing acts*).

Por força do artigo 11 do Tratado da União Europeia, a Comissão Europeia possui o dever de conduzir consultas amplas com as partes interessadas com objetivo de garantir que suas ações sejam coerentes e transparentes (*European Union*, 2021). Com exceção da fase de aprovação de atos legislativos, em que a participação ocorre de forma indireta, por meio de deliberações e votações do Conselho e Parlamento Europeus, a **Comissão Europeia adota de forma sistemática mecanismos de participação social**, tanto para **formular propostas de atos legislativos quanto minutas de normas secundárias**, nas fases de (i) **definição dos problemas e potenciais soluções regulatórias** (análises de impacto, de diferentes níveis), (ii) **discussão de minutas de atos legislativos**, antes de submetê-los ao Conselho e Parlamento Europeu, e de normas secundárias, antes de aprová-las; e (iii) **avaliação ex post das políticas regulatórias**.

Na fase inicial do ciclo regulatório, de definição do problema e de avaliação das alternativas regulatórias, tanto de atos legislativos quanto de normas secundárias, a Comissão Europeia costuma realizar uma consulta que denomina de “*call for evidence*”. As partes interessadas em participar dessa fase inicial de construção de normas têm a oportunidade de enviar seus comentários por meio do portal *Have your say*<sup>117</sup>. Com exceção de iniciativas normativas muito técnicas, em que é recomendada a realização de consultas de direcionamento restrito, as *calls for evidence* são abertas

---

<sup>115</sup> Atos delegados são atos normativos que suplementam ou emendam partes não essenciais de atos legislativos da União Europeia. Por exemplo, as atualizações dos requisitos de segurança e performance ambientais de veículos automotores costumam ser feitas por meio de atos delegados. A competência para a edição desses atos é delegada à Comissão Europeia pelos Conselho e Parlamento Europeu (Goldberg, 2018).

<sup>116</sup> Atos de implementação são atos que permitem à Comissão – sob a supervisão de comitês – estabelecer as condições que garantam que as leis da União Europeia sejam aplicadas de modo uniforme entre seus estados membros. Por exemplo, as taxas cobradas pela Agência Europeia de produtos químicos são estabelecidas por regulamentos de implementação (Goldberg, 2018).

<sup>117</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en).

a qualquer pessoa interessada ou afetada pela política regulatória em fase de elaboração.<sup>118</sup>.

Nas propostas normativas instruídas por análise de impacto regulatório, que correspondem à maioria da produção normativa da União Europeia, a consulta pública online é obrigatória. Já o tempo de duração dessa consulta dependerá do seu formato. Iniciativas legislativas com potencial impacto econômico, social e ambiental devem coletar comentários de *stakeholders* e aplicar questionário. Essas consultas deverão ter duração de, no mínimo, 12 semanas. Já as iniciativas de menor impacto exigirão apenas coleta de comentários dos participantes, sem a aplicação de questionário, e terão duração mais curta, de 4 semanas (*European Union, 2021*).

Passada a fase de definição do problema e de avaliação das alternativas regulatórias, a Comissão Europeia solicitará, salvo alguns casos excepcionais<sup>119</sup>, *feedback* dos *stakeholders* sobre as minutas tanto de atos legislativos quanto de normas secundárias. O prazo mínimo para recebimento de *feedback* em propostas normativas será de 8 semanas para minutas de atos legislativos e de 4 semanas para propostas de atos secundários (*European Union, 2021*). Embora a consulta para propostas normativas já redigidas tenha período mais curto e não utilize questionários, ela visa receber contribuições de *stakeholders* de forma semelhante à adotada nas fases anteriores. Aos contribuintes é solicitado comentário com texto livre, com limitação de 4.000 caracteres, que poderá ser submetido juntamente com o envio de documentação complementar. A Comissão Europeia não solicita, portanto, opinião de dispositivos de atos normativos, tal como o fazem algumas agências reguladoras no Brasil, conforme descrito na subseção 1.6.

---

<sup>118</sup> Para participar nessa etapa, a pessoa interessada pode submeter um texto livre, limitado a 4.000 caracteres, e poderá também anexar um arquivo em um de diversos formatos aceitáveis, como **txt doc docx pdf odt rtf xls xlsx**.

<sup>119</sup> A Comissão Europeia está dispensada de solicitar *feedback* de minutas de atos legislativos ou normativos em casos de urgência ou quando entender que a participação social agregará pouco valor à tomada de decisão.

O processo de consulta pública ampla acima descrito para a fase inicial do processo regulatório, que inclui comentários dos *stakeholders* aos estudos de análise de impacto e resposta a questionários, com **duração de 12 semanas, também é replicado para a fase de avaliação retrospectiva das políticas regulatórias. Esse processo de consulta é recomendado para avaliações *ex post* de normas específicas que foram elaboradas com auxílio de AIR e recomendáveis para avaliações de interesse público amplo e *fitness checks*<sup>120</sup>.**

**Verifica-se, portanto, que a participação social ocupa papel central em todo o ciclo de produção regulatória da Comissão Europeia, cumprindo não somente a função legitimadora das decisões adotadas pelos órgãos da União Europeia, mas também fortalecendo a transparência e a qualidade do processo de construção de suas políticas públicas.**

**Figura 52. Mecanismos de participação adotados pela Comissão Europeia ao longo do ciclo regulatório**

---

<sup>120</sup> *Fitness check* é um processo que avalia a efetividade de um conjunto de atos legislativos na realização de determinada política pública. *Fitness checks* podem ser realizados de forma horizontal, englobando diversos atos normativos, sendo particularmente úteis para identificar problemas de duplicidade e fragmentação regulatória (European Union, 2021).



Fonte: Elaboração própria com base em *European Union*, 2021.

### 3.4 Planejando as etapas da participação social

Para que a participação social seja devidamente integrada ao ciclo regulatório, é necessário que haja um **planejamento adequado** da sua realização. Planejar a participação social é condição indispensável para que os processos de engajamento contribuam, de fato, para a legitimidade, a transparência e a qualidade das decisões regulatórias. Sem um **planejamento cuidadoso, as iniciativas participativas tendem a se tornar pontuais, desarticuladas e pouco representativas**, comprometendo sua capacidade de influenciar o conteúdo das normas e de fortalecer a confiança social na atuação do Estado.

A Comissão Europeia recomenda que três etapas sejam percorridas para o devido planejamento da participação social: (i) **definição do escopo e dos objetivos** da participação; (ii) **mapeamento do público-alvo** da regulação; e (iii) **escolha do(s) mecanismo(s) participativo(s)** mais adequados (European Union, 2021).

O primeiro passo para planejar uma estratégia adequada de participação social é definir os objetivos pretendidos com os mecanismos participativos. Como visto, os

objetivos da participação social estão diretamente relacionados ao momento em que são adotados no ciclo regulatório. No contexto europeu, nas fases de formulação e revisão de políticas regulatórias, a participação social pode atender a dois objetivos principais: (i) coletar informações científicas, técnicas, jurídicas, econômicas para a elaboração de agendas regulatórias, estudos de AIR, atos normativos e estudos de ARR, ou; (ii) solicitar *feedback* acerca das minutas, já elaboradas, desses mesmos documentos.

A segunda etapa da fase de planejamento consiste em identificar o público-alvo da regulação, que se subdivide em: (i) partes afetadas pela regulação, (ii) atores responsáveis pela implementação da política regulatória, (iii) e pessoas que possuem algum interesse na proposta regulatória (European Union, 2021).

Por fim, a definição dos mecanismos de participação social que serão adotados dependerá diretamente do cumprimento das etapas anteriores. Como visto na subseção anterior, a União Europeia adota o formato de *call for evidence* quando o objetivo for coletar informações científicas, técnicas, jurídicas e econômicas para elaboração de agendas regulatórias, estudos de AIR e avaliações *ex post*. Para propostas normativas de impacto significativo, a coleta de comentários será complementada pela aplicação de surveys e questionários e deverá ter duração mínima de 12 semanas. Já para as normas de menor impacto a *call for evidence* se restringirá à coleta de comentários e terá duração de 4 semanas. Quando o objetivo for solicitar *feedback* acerca das minutas, já elaboradas, será feita a coleta de comentários no prazo de 8 semanas.

Assim como o objetivo da atividade regulatória, a definição do público-alvo da proposta regulatória é essencial para a definição da estratégia de participação social. Por exemplo, quando a proposta regulatória for de interesse geral da população, órgãos e entidades reguladoras devem promover mecanismos de participação amplamente inclusivos. Por outro lado, órgãos e entidades reguladoras podem adotar mecanismos de participação restritos a convidados ou a públicos dirigidos ao regular temas altamente especializados. A figura 53 apresenta as fases e etapas da participação social que constam do *Better Regulation Guidelines* da União Europeia. Verifica-se que a fase

de planejamento é a primeira fase do processo de participação social, essencial para a execução das etapas seguintes.

**Figura 53. Fases e Etapas da Participação Social**



Fonte: European Union (2021).

### 3.5 Divulgando o planejamento da participação social

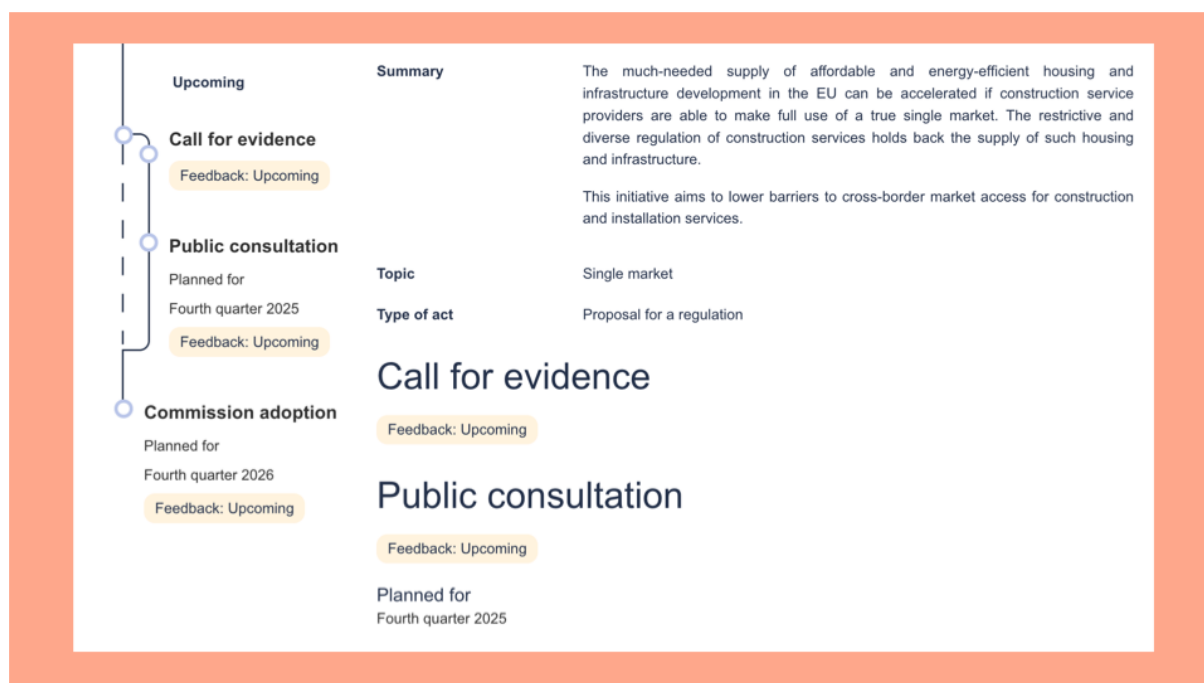
Definida a estratégia de participação social que será adotada no ciclo regulatório, alguns órgãos e entidades reguladoras tem se antecipado na divulgação do planejamento das ações de participação social às partes afetadas/interessadas, permitindo-lhes que se preparem com a devida antecedência.

Quando possível, a **divulgação da estratégia de participação social** deve ocorrer antes mesmo do ciclo regulatório se iniciar, **por meio do anúncio**, nas **agendas regulatórias**, dos mecanismos de participação social que serão realizados no ano ou biênio vindouro. Como visto, isso propicia um cenário de maior previsibilidade

regulatória para os *stakeholders*, permitindo-lhes que se preparem com a devida antecedência para as consultas que mais lhes interessam.

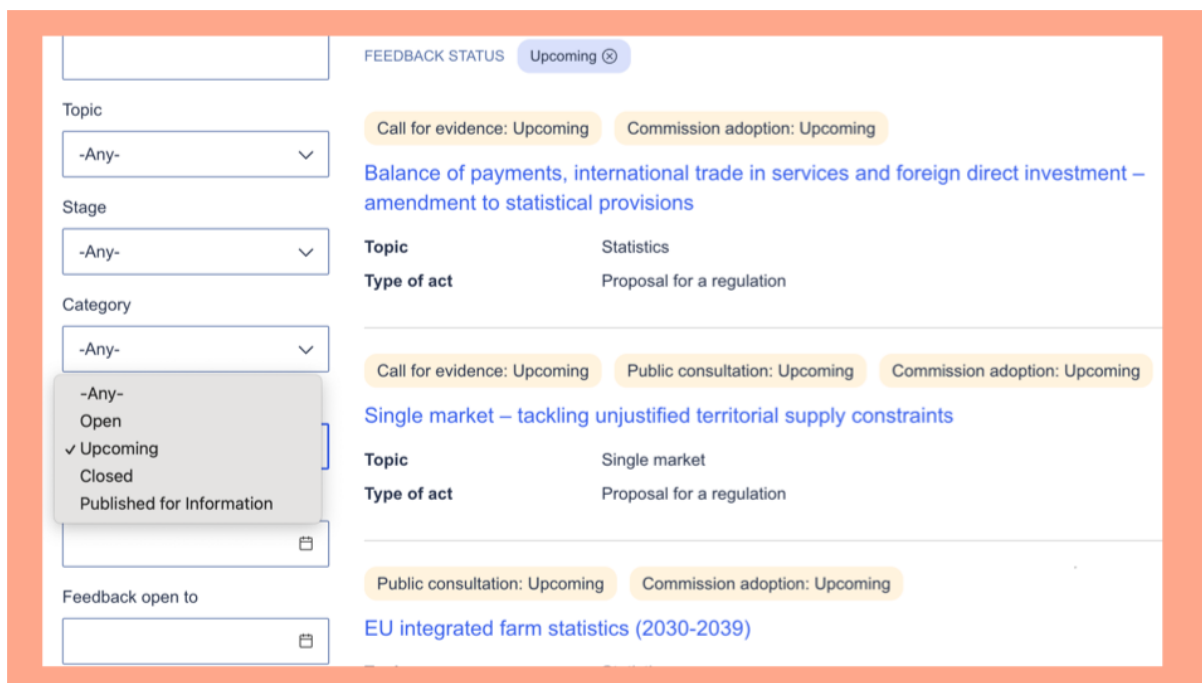
Além da previsão dos mecanismos de participação social na agenda regulatória, órgãos e entidades reguladoras podem **criar um campo**, na **seção de sua página da internet dedicado à participação social**, para informar, com antecedência, os mecanismos de participação social que serão realizados futuramente em determinado ciclo regulatório. O portal de participação social *Have your Say*, da Comissão Europeia, permite que seus usuários busquem informações sobre mecanismos de participação ainda não realizados. A figura 54 apresenta uma linha do tempo futura, publicada nesse portal, para ato legislativo da União Europeia que será objeto de mecanismos de participação social.

**Figura 54. Publicação da agenda de participação social para a discussão da proposta do “Construction Services Act”, da União Europeia**



Fonte: portal [Have your Say](https://haveyoursay.eu), European Commission

**Figura 55. Sistema de busca do portal *Have your Say*, da União Europeia, para mecanismos de participação que serão realizados no futuro (*upcoming*)**



Fonte: portal [Have your Say](https://haveyoursay.eu), European Commission

Além da publicação da programação futura da participação social na agenda regulatória e no portal do órgão e entidade reguladora, **informações sobre a estratégia de participação social**, como a definição de escopo e objetivos, público-alvo e formato das consultas que serão realizadas – devem **também constar do ato de instauração do processo regulatório**, sendo, portanto, permitida a sua consulta nos autos do processo regulatório.

### **3.6 Utilizando Plataforma Única para a Participação Social**

Na subseção 2.2.2.2, mencionou-se a dificuldade enfrentada pelas partes afetadas ou interessadas na regulação de tomar conhecimento e acompanhar os mecanismos de participação social realizados por órgãos e entidades reguladoras. A pesquisa de opinião utilizada neste trabalho indicou que parte dos usuários consideram

as informações sobre mecanismos de participação social confusas e de difícil acesso, percepção essa que pode estar sendo provocada, ao menos em parte, pela já mencionada multiplicidade e fragmentação dos sistemas eletrônicos de participação social.

A **centralização** e unificação **de informações em plataforma única** pode **reduzir os custos de acompanhamento e monitoramento das atividades regulatórias**, além de **tornar mais acessíveis informações essenciais** sobre os mecanismos de participação eletrônicos. **Para os reguladores**, a instituição de plataforma única pode **reduzir os custos da gestão** dos mecanismos de participação e **fortalecer a governança dos dados** sobre participação social.

Cientes dos diversos benefícios que a utilização de sistemas eletrônicos unificados de participação pode proporcionar, a maioria dos países da OCDE adota plataformas centralizadas para divulgar e processar as consultas a *stakeholders* (OECD, 2021). Há muita variação no formato e arquitetura dessas plataformas, a começar pela unidade governamental (e.g. gabinete do Presidente da República, gabinete do Primeiro-Ministro ou ministérios setoriais) responsável por hospedar a plataforma. No entanto, **experiências bem-sucedidas** no uso dessas plataformas **têm em comum** o fato de que **não as utilizam apenas para divulgar os mecanismos de participação social, mas também para receber as contribuições e publicar o resultado das consultas.**

O site *Regulations.gov*, administrado pelo governo federal dos Estados Unidos, é um exemplo de plataforma que reúne todas as informações essenciais das consultas públicas realizadas tanto para a produção de normas quanto para a tomada de decisões administrativas em geral<sup>121</sup>.

Cada processo normativo recebe um número de processo eletrônico (*docket*), que pode ser utilizado para a busca das consultas em aberto ou finalizadas. Mas a plataforma também oferece um sistema de busca que permite localizar as consultas por órgão ou entidade (*agencies*) da administração pública federal dos Estados Unidos. O

---

<sup>121</sup> Em 23 de abril de 2025, esta plataforma reunia um total de 259.899<sup>121</sup> processos eletrônicos de órgãos e entidades regulatórias norte-americanos, dos quais 59.514 referem-se a processos normativos em andamento ou já finalizados.

site também oferece filtros adicionais para a busca de consultas públicas, conquanto que elas tenham sido previstas na agenda regulatória unificada do governo norte-americano<sup>122</sup>. Dentre os possíveis filtros para esses casos, está aquele que busca a consulta pública conforme o estágio do ciclo regulatório em que ela é utilizada.

Como já mencionado anteriormente, os Estados Unidos privilegiam as consultas na fase de discussão de minutas de atos normativos,<sup>123</sup> sendo muito menos frequentes as consultas para a discussão de problemas regulatórios amplos. As agências não realizam consultas via plataforma *Regulations.gov* para instruir estudos de análise de impacto regulatório em andamento. Estudos de AIR aparecem na plataforma como documentos de apoio (*supporting documents*) às partes interessadas em busca de informações mais detalhadas que as qualifiquem para participar. Os números confirmam o escasso uso de participação social nas fases iniciais do ciclo regulatório. Por exemplo, em 23 de abril de 2025, constavam do site *Regulations.gov*. o número de 516 consultas para receber comentários em minutas de atos normativos (*comments to notice of proposed rulemaking*) e apenas 26 para promover discussões na fase de desenho propriamente dito da norma (*prerule stage*)<sup>124</sup>.

Para cada consulta aberta para comentários, o usuário pode ter acesso a um resumo da minuta proposta, que deve adotar linguagem simples, em cumprimento ao *Plain Writing Act*, de 2010, editado pelo governo federal norte-americano. O usuário também pode identificar se, e para qual data, a consulta havia sido prevista na agenda regulatória unificada do governo federal norte-americano. O usuário também pode identificar na plataforma se a agência está realizando a consulta pública por determinação legislativa, regulatória ou judicial (Gersen; O'Connell, 2008). Para cada

---

<sup>122</sup> A Agenda Regulatória Unificada do Governo Americano é um documento que lista as normas e regulamentações que o governo está planejando implementar ou alterar. É uma ferramenta de transparência que permite que o público acompanhe as ações regulatórias em curso. Cf. <https://www.reginfo.gov/public/do/eAgendaMain>.

<sup>123</sup> As agências norte-americanas solicitam comentários a cada *Notice of Proposed Rulemaking* (NPRM), sendo que essa modalidade de consulta recebe a denominação abreviada de *notice-and-comment*.

<sup>124</sup> Esses números referem-se aos processos eletrônicos previstos na agenda unificada do governo federal. É possível que outros processos podem estejam hospedados no site, porém não podem ser localizados pelo sistema de busca avançada que identificou os números ora apresentados sobre *Notice of Proposed Rulemaking* (NPRM) e *Advance Notice of Proposed Rulemaking* (ANPRM).

processo eletrônico há também uma aba com todas as informações e documentos relacionados à proposta de norma submetida para consulta, que podem incluir comunicados, notas técnicas, análises de impacto regulatório etc. Por fim, o usuário da plataforma pode também visualizar todos os comentários submetidos para aquela consulta, em tempo real. A plataforma admite comentários de indivíduos interessados, nacionais ou estrangeiros, de organizações de qualquer natureza, também nacionais e estrangeiras, além de permitir comentários de quem não deseja se identificar (comentários anônimos). Além disso, a plataforma aceita comentários escritos limitados a 5.000 caracteres e permite que sejam anexados até 20 arquivos em variados formatos.<sup>125</sup>

Os recursos para o envio de comentários são simples e intuitivos, mas ao mesmo tempo facilitam a submissão de comentários automatizados e com identidade falsa (Balla et al, 2022). As informações solicitadas dos participantes, no entanto, são incompletas, não permitindo uma identificação precisa dos grupos de interesse por eles representados.

Já as respostas aos comentários recebidos são publicadas juntamente com o texto final (*final rule*) da norma aprovada pela agência. Ambos os documentos – resposta completa aos comentários – e o texto final da norma são publicados na imprensa oficial (Federal Register) e serão também disponibilizados na plataforma *Regulations.gov*. As agências norte-americanas também costumam permitir o envio de comentários adicionais para as normas já aprovadas e em vigor, embora não estejam obrigadas a fazê-lo. Muito menos comum, no entanto, é a realização de consultas para avaliações retrospectivas de normas, já que a praxe é não promover consultas específicas para a realização de estudos de análise e avaliação de impactos.

---

<sup>125</sup> A plataforma admite a submissão de arquivos nos seguintes formatos: bmp, docx, gif, jpg, jpeg, pdf, png, pptx, rtf, sgml, tif, tiff, txt, wpd, xlsx, xml.

**Figura 56. Página de consulta pública (*notice-and-comment*) na plataforma *Regulations.gov***

The screenshot shows a public consultation page on Regulations.gov. The title is "Threatened Species Status with Section 4(d) Rule for Monarch Butterfly and Designation of Critical Habitat", created by the Fish and Wildlife Service. The page is currently "Open for Comments". Navigation tabs include "Docket Details", "Unified Agenda", "Docket Documents" (16), and "All Comments on Docket" (68.79K). A sidebar on the left provides details for the docket ID FWS-R3-ES-2024-0137, including RIN 1018-BE30, publication period 202404, and CFR citation 50 CFR 17. The main content area features an abstract, a timetable table, and a legal deadline table.

**Abstract**

This proposed rule would propose to list the monarch butterfly under the Endangered Species Act in Fiscal Year 2025, if listing is still warranted at that time. On December 17, 2020, FWS published a warranted-but-precluded 12-month finding for the monarch butterfly (*Danaus plexippus plexippus*) and added this species to the candidate list. This proposed rule would also propose to designate critical habitat for the species, if prudent and determinable. This butterfly is found throughout the contiguous United States.

**Timetable**

Action	Date	FR Citation
NPRM	12/00/2024	

**Legal Deadline**

Action	Source	Description	Date
NPRM	Judicial	Settlement agreement	12/04/2024

O Reino Unido também possui uma plataforma<sup>126</sup> que reúne todos os mecanismos de participação social adotados em ações governamentais. A plataforma *Policy Papers and Consultations* é administrada pelo gabinete do Primeiro-Ministro e reúne consultas online de todos os órgãos e entidades governamentais, incluindo, até mesmo, órgãos colegiados e fundações públicas.

Assim como na plataforma *Regulations.gov*, o portal do Reino Unido é utilizado não apenas para divulgar os mecanismos de participação em andamento e já finalizados, mas também para receber os comentários e publicar as respostas governamentais<sup>127</sup>. Essa plataforma é mais amigável para cidadãos e participantes

<sup>126</sup> Cf. [www.gov.uk/search/policy-papers-and-consultations](http://www.gov.uk/search/policy-papers-and-consultations)

<sup>127</sup> Alguns órgãos governamentais, no entanto, preferem direcionar algumas consultas para seus respectivos sites, o que não ocorre nos Estados Unidos.

leigos do que a plataforma *Regulations.gov*, conforme será explicitado adiante. Assim como na plataforma *Regulations.gov*, o usuário pode realizar buscas pelo nome do órgão ou entidade que está promovendo a consulta, assim como pelo tipo de mecanismo de participação adotado.

A plataforma *Policy Papers and Consultations* disponibiliza, por exemplo, todas as *calls for evidence* em andamento e encerradas. Como visto, na seção anterior, as *calls for evidence* costumam ser utilizadas para a coleta de informações para a definição do problema regulatório e das soluções regulatórias alternativas, além de serem utilizadas para as avaliações *ex post* de atos normativos em vigor. Diferentemente dos Estados Unidos, que, como visto, concentra a maior parte das consultas públicas em estágio mais avançado do processo regulatório, os órgãos e entidades governamentais do Reino Unido fazem uso sistemático de *calls for evidence* para a formação das políticas regulatórias, prática esta que, como visto, foi inclusive impulsionada por princípios estabelecidos em decisões de *common law*.

Como visto, o governo do Reino Unido também elenca como princípios norteadores da participação social a necessidade de clareza, concisão e completude das informações disponibilizadas às partes interessadas. Os órgãos e entidades governamentais procuram observar esses princípios ao publicarem, na página dedicada a cada *call for evidence*, um resumo do objeto da consulta, além de instruções sobre como participar. Além desse resumo, os órgãos e entidades governamentais disponibilizam um documento com informações mais detalhadas sobre o objeto da consulta, além de outro arquivo, com linguagem adaptada para o público leigo, que adota linguagem simples e recursos visuais (*easy read documents*, que serão analisados mais adiante). A página inicial da *call for evidence* também já antecipa a lista de perguntas que o contribuinte terá de responder quando iniciar o preenchimento do questionário online<sup>128</sup>. Diferentemente da plataforma *Regulations.gov*, o portal de

---

<sup>128</sup> Embora o preenchimento de questionários *online* seja o padrão, alguns órgãos e entidades também permitem que esse formulário seja preenchido *offline* e submetido por e-mail, ou permitem que as respostas sejam enviadas por e-mail em outros formatos, conquanto que enfrentem as questões abordadas nos questionários.

consultas do Reino Unido não permite a visualização das respostas enviadas por cada usuário. Isso se explica também pelo fato de há uma preferência do governo do Reino Unido pela realização de *surveys*, com perguntas direcionadas, que são posteriormente analisadas de forma agregada pelos reguladores.

Antes de responder perguntas substantivas da *call for evidence*, cada usuário deve também sinalizar a condição de sua participação. Por exemplo, na *call for evidence* com o objetivo de coletar opiniões para a construção do plano de câncer nacional<sup>129</sup>, o usuário deve, inicialmente, responder se participa na condição de (i) indivíduo que pretende compartilhar opiniões e experiências pessoais; (ii) indivíduo que pretende compartilhar opiniões profissionais; ou (iii) representante de uma organização. A depender da alternativa selecionada para essa primeira pergunta, o usuário deverá responder perguntas adicionais que permitam qualificar melhor sua condição de participação<sup>130</sup>. Verifica-se, portanto, uma preocupação do governo britânico em identificar adequadamente os interesses representados por cada participante, uma boa prática que não parece ser observada com o mesmo rigor pelos gestores da plataforma *Regulations.gov*.

Um outro fator digno de nota é que, mesmo nas *calls for evidence*, que ocorrem em fase inicial do ciclo regulatório, os órgãos e entidades governamentais costumam apresentar o resultado desse processo de consulta, normalmente sob a forma de um relatório que analisa, de forma resumida, as contribuições recebidas, indicando inclusive o número e nome dos respondentes. Ainda que a política regulatória esteja em estágio inicial de formação, os órgãos e entidades governamentais costumam oferecer uma resposta às contribuições recebidas, sinalizando se e como elas serão incorporadas nas etapas seguintes. Essa prática visa dar concretude ao princípio da transparência, que orienta todas as comunicações dos órgãos e entidades governamentais do Reino Unido com os usuários da participação social.

---

<sup>129</sup> Cf. <https://www.gov.uk/government/calls-for-evidence/shaping-the-national-cancer-plan>.

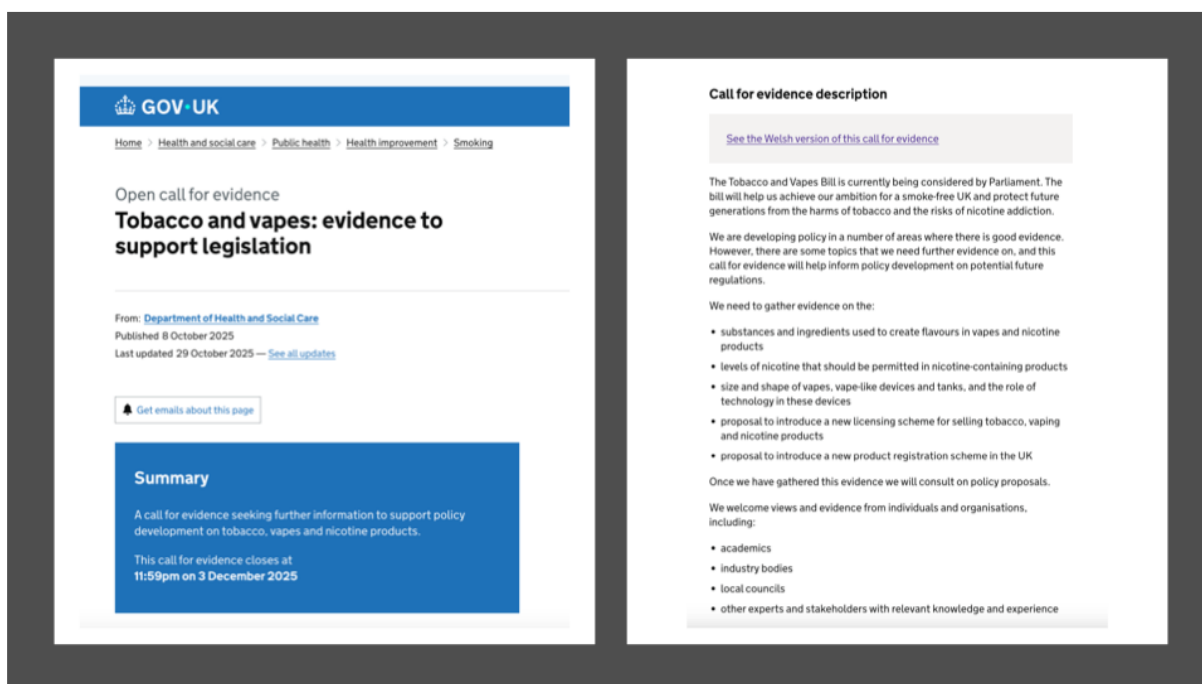
<sup>130</sup> Por exemplo, se o usuário se identificar como um indivíduo interessado, ele deverá ainda informar se atua na condição de paciente, servidor público do sistema de saúde, pesquisador etc.

Como visto, além da coleta de comentários, questionários são aplicados na fase de *call for evidence*. A menos que haja alguma exigência legal prévia, que determine o formato de participação social a ser adotado para uma política pública específica, esses questionários podem ter formatos variados para coletar respostas, com uma *survey*, um questionário com questões abertas etc. A página de cada *formal consultation* é munida das mesmas informações que costumam ser disponibilizadas para as *call for evidence* – resumo do objeto da consulta, documento com informações detalhadas, perguntas que serão utilizadas para a consulta etc.

Mesmo para consultas ainda não concluídas, os órgãos e entidades governamentais costumam também oferecer um prazo estimado para início da vigência da regulação sob elaboração. Para as consultas já finalizadas, costuma-se publicar relatório detalhado que resume as contribuições recebidas e apresenta as respostas governamentais.

Como visto, é menos comum que o governo do Reino Unido realize consultas de minutas de atos normativos, que costumam ser encaminhadas diretamente para a votação parlamentar, no caso de leis primárias, ou para edição dos órgãos do poder executivo, tratando-se de normas secundárias. Para as leis e normas regulatórias já em vigor, no entanto, o governo do Reino Unido costuma realizar *calls for evidence* para promover avaliações *ex post*, fechando, assim, o ciclo regulatório. Todas as informações disponibilizadas para as demais consultas também são apresentadas para as *call for evidence* de avaliações retrospectivas das políticas regulatórias.

**Figura 57. Webpage de apresentação de uma *call for evidence* (Reino Unido)**



Na **União Europeia**, a divulgação e realização dos mecanismos de participação social se dá por meio do portal ***Have your say***<sup>131</sup>, que **centraliza todas as consultas adotadas nos processos de formulação de atos legislativos, normas regulatórias e comunicações elaborados pela Comissão Europeia**. Em comparação às plataformas anteriores, o portal *Have your say* é aquele que **possui maiores recursos de busca para as consultas**<sup>132</sup>.

Como visto, a União Europeia tem como princípio garantir que as consultas sejam as mais informativas possíveis, de modo a propiciar que as partes interessadas possam participar de forma qualificada. Uma prática interessante da Comissão Europeia é a de informar com a devida antecedência as consultas que serão realizadas futuramente (*upcoming consultations*), o que permite às partes interessadas preparar-se com a devida antecedência.

<sup>131</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en)

<sup>132</sup> O usuário do portal pode buscar uma consulta por meio de palavra-chave, tema regulatório, estágio do processo normativo (e.g. *call for evidence*, *public consultation*, *draft act*, *Commission adoption*), estágio do processo de consulta (aberta, encerrada, aviso de consulta futura, publicada apenas com objetivo informativo), tipo de ato (comunicações, atos legislativos, atos de delegação, atos de implementação) e tipo de documento (*call for evidence* para AIR, *call for evidence* para avaliação *ex post*, *fitness check* etc.).

Na página de cada consulta há também informações sobre o que a Comissão fará após encerrada a consulta, além de uma previsão de quando espera concluir as propostas legislativas (diretivas e regulações) para submissão ao Conselho e Parlamento Europeus ou quando estima editar as normas secundárias (regulamentos delegados e regulamentos de implementação).

Do mesmo modo que na plataforma *Regulations.gov*, os comentários dos usuários podem ser visualizados em tempo real. As respostas aos questionários, que normalmente ocorrem no estágio inicial de formulação das normas, costumam ser apresentadas sob a forma de relatórios, com análises estatísticas e/ou análises qualitativas das contribuições recebidas. Já as respostas aos comentários recebidos nas discussões de minutas de atos normativos são publicadas sob a forma de exposição de motivos de propostas de atos legislativos (diretivas e regulações) e de normas secundárias (regulamentos de implementação e regulamentos de delegação).

A tabela 3 abaixo apresenta uma **síntese dos aspectos positivos e negativos de cada um dos três portais de participação**. Como **aspecto positivo** comum a todos eles, está a **completude de todas as três plataformas**, ao **reunir a totalidade das consultas eletrônicas formais**. Nos três portais, verifica-se também que a **forma de coleta de comentários**, mesmo no caso de **discussão de minutas de atos normativos**, costuma ser **mais livre do que a adotada por algumas agências reguladoras federais no Brasil**. Aos contribuintes **não é solicitado o envio de comentário direcionado a dispositivos da norma** o que, como visto, **pode comprometer uma discussão mais macro contextual da proposta regulatória**. Cada portal apresenta também **escolhas próprias de arquitetura** que se mostram **positivas**, seja para fortalecer a transparência e a previsibilidade das ações governamentais, seja para promover maior e melhor engajamento de partes interessadas. Por exemplo, a plataforma *Regulations.gov* **apresenta a origem da decisão de se instaurar determinado processo normativo instruído por consulta pública**, que pode ou não estar alinhada à agenda regulatória unificada do governo federal. Essa medida fortalece o papel que a participação social tem, conforme visto na seção 1.3, de garantir a previsibilidade das decisões regulatórias para certos grupos profissionalizados. Já as

plataformas *Policy Papers and Consultations* e *Have your say* adotam uma arquitetura muito mais amigável ao cidadão comum que deseja participar das consultas públicas sobre temas regulatórios. Esses portais dão **lições de uso**, em consultas públicas, **de linguagem simples, legal design, linguagem adaptada a diferentes públicos**, bem como **disponibilizam as informações de forma a ampliar a accountability das decisões governamentais** no curso dos processos de consulta. Cada uma dessas plataformas também apresenta algumas **fragilidades**, embora estas apareçam em menor número, conforme mostra a tabela 3.

Não é mera coincidência que os **países com maior cultura de participação disponibilizam plataformas unificadas para divulgar e processar os atos de consulta**. Como visto na segunda parte deste relatório, não é só a fragmentação jurídico-institucional que pode comprometer a efetividade da participação social, mas também a multiplicidade de sistemas eletrônicos de participação. Desse modo, **países que resistem ao uso de portais unificados de participação social parecem navegar na contramão de consensuais boas práticas de participação social**.

**Tabela 3. Vantagens e fragilidades das plataformas de participação social dos Estados Unidos, Reino Unido e União Europeia**

Plataforma	Plataforma	Plataforma
<i>Regulations.gov</i> (Estados Unidos)	<i>Policy Papers and Consultations</i> (Reino Unido)	<i>Have your say</i> (União Europeia)
Potencialidades	Potencialidades	Potencialidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centraliza todos os mecanismos públicos (formais) de participação na plataforma</li> <li>• Vincula os processos eletrônicos de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explica, em linguagem clara, acessível e adaptada aos diferentes perfis de partes interessadas, o objeto, objetivo e conteúdo da consulta</li> <li>• Sistema de busca intuitivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coleta informações detalhadas das pessoas jurídicas participantes</li> <li>• Sistema de busca intuitivo e detalhado</li> </ul>

<p>participação à agenda regulatória</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coleta comentários em diversos formatos</li> <li>• Permite a visualização de todos os comentários</li> <li>• Coleta comentários em formato textual livre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferece respostas governamentais claras para todos os mecanismos de participação</li> <li>• Disponibiliza formatos acessíveis para pessoas com deficiência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite a visualização dos comentários às <i>call for evidence</i></li> <li>• Comunica de forma clara as ações governamentais que serão tomadas após a consulta</li> <li>• Coleta comentários em diversos formatos</li> <li>• Publica avisos de consultas que serão realizadas</li> </ul>
<b>Fragilidades</b>	<b>Fragilidades</b>	<b>Fragilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plataforma pouco amigável para cidadãos e pessoas leigas</li> <li>• Não coleta informações precisas acerca dos participantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raramente coleta comentários em formato livre, preferindo a coleta de respostas a questionários</li> <li>• Não permite a visualização de comentários submetidos em formato livre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não apresenta respostas governamentais detalhadas às contribuições recebidas</li> </ul>

### **3.7 Ampliando as estratégias de divulgação dos mecanismos de participação**

A utilização de plataformas centralizadas de participação como as descritas na subseção anterior é uma das principais estratégias para facilitar a divulgação dos

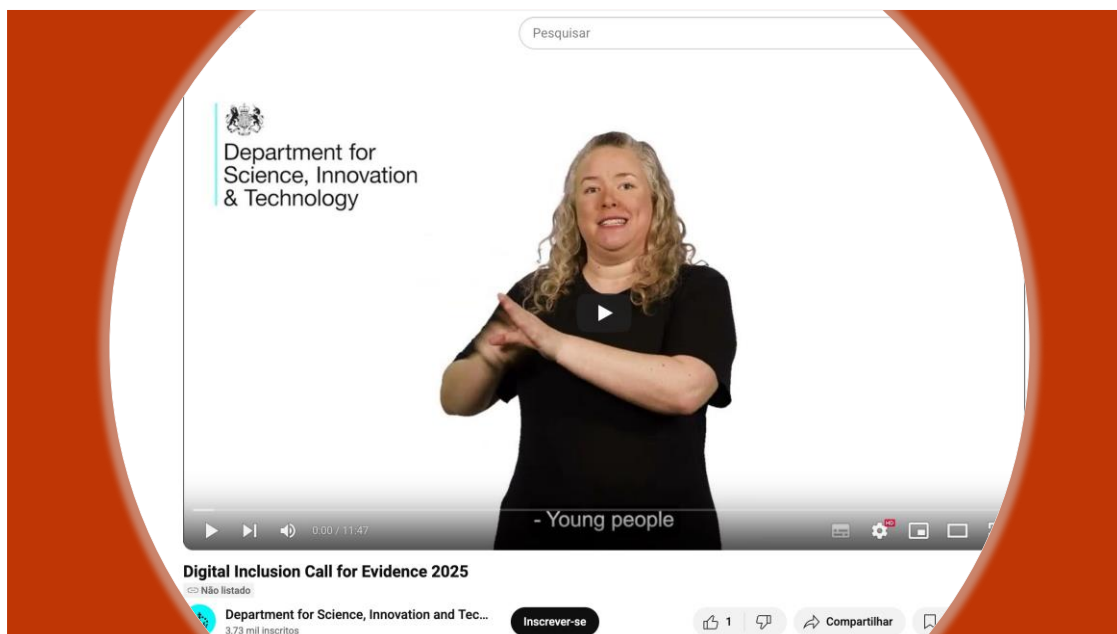
mecanismos de participação que estão sendo realizados pelos órgãos e entidades governamentais.

A divulgação da realização de mecanismos de participação por meio de plataformas unificadas possui, no entanto, limitações quando o objetivo é atingir grupos e indivíduos “novatos” nos sistemas de participação ou os grupos “hard-to-reach” que, como visto, pelas suas características costumam estar afastados dos processos de construção de políticas regulatórias. Para engajar esses atores em processos regulatórios, é preciso que, além de conhecimento sobre a existência das consultas públicas em aberto, eles estejam convencidos de que vale a pena participar. A publicação de avisos de abertura de consultas públicas, audiências públicas e tomadas de subsídios em órgãos de imprensa oficial ou em sites governamentais cumpre bem as funções de alerta para partes interessadas acostumadas a participar de processos regulatórios, como as entidades representativas de regulados ou entidades consumeristas. Para atrair outros tipos de grupos afetados pela regulação, no entanto, e convencê-los a participar, é importante que os reguladores sejam mais criativos para divulgar suas ações de participação.

Um primeiro passo para atingir esses objetivos é **produzir materiais de divulgação em uma linguagem adaptada** ao público que se pretende atingir.

A figura 58 mostra um vídeo de divulgação de uma *call for evidence* promovida pelo Departamento de Ciência, Inovação e Tecnologia do Reino Unido para promover uma consulta sobre o Plano de Ação de Inclusão Digital (*Digital Inclusion Action Plan*). Nesse vídeo, publicado no portal de consultas do governo do Reino Unido e no Youtube, utilizou-se a **língua de sinais** britânica, complementada por legendas, com o objetivo de **atingir a comunidade surda e muda**.

**Figura 58. Vídeo de divulgação, em língua de sinais, de uma *call for evidence* (governo do Reino Unido)**



Em 2022, o Gabinete para Melhoria de Saúde e das Desigualdades (*Office for Health Improvement and Disparities*) do Reino Unido promoveu uma consulta com o objetivo melhorar os níveis de vitamina D na população da Inglaterra. Por ser uma **consulta de alcance amplo**, o governo optou por publicar o documento convocatório da *call for evidence* em **15 línguas**, com o objetivo de **alcançar também a população imigrante da Inglaterra**<sup>133</sup>.

Além da adaptação da linguagem do material de divulgação ao público-alvo, é preciso desenvolver **estratégias de “marketing social”** (Wood, 2012) (i) nos **locais onde as partes afetadas pela regulação costumam buscar informação**, (ii) e que desenvolvam **estratégias discursivas capazes de motivar públicos específicos a participar** (Farina *et al*, 2012, p. 156-157).

No Brasil, o Banco Central criou uma **estratégia de comunicação** denominada “**#BC Sincero**”, que **divulga vídeos pelas redes sociais**, especialmente pelo Instagram, **com linguagem adaptada para atingir público jovem e leigo**. Esses vídeos, de duração curta, utilizam **cenários de filmes, memes e gírias para se comunicar com um público**

---

<sup>133</sup> Cf. <https://www.gov.uk/government/calls-for-evidence/vitamin-d-call-for-evidence>. O documento foi publicado nas seguintes línguas: Albanês, árabe, bengali, chinês, persa, francês, guzerate, hindu, curdo, nepalês, polonês, punjabi, romeno, somali, espanhol, filipino, turco, ucraniano e urdu.

**leigo**, informando aos usuários de redes sociais sobre assuntos tão variados como canais de reclamação contra bancos, notícias falsas sobre serviços financeiros, alertas sobre golpes contra o sistema bancário e financeiro, dentre outros.

Há medidas muito populares que têm sido adotadas pelo Banco Central que têm um impacto muito considerável na população mais simples. O grande exemplo disso é o PIX. Esse tipo de medida trouxe para o sistema bancário pessoas que estavam à margem. Ora, (...) é importante que essas pessoas também entendam o funcionamento do sistema, entendam o que acontece no risco de uma operação devolvida, por exemplo. Acho muito positivo quando a gente chega nessa camada da população e traz para dentro do entendimento e comunicação do Banco Central. E elas vão ficar interessadas, vão acompanhar o site, vão começar a ser frequentadoras assíduas do site etc.<sup>134</sup>

Nos Estados Unidos, um grupo de professores e pesquisadores da *Duke University* desenvolveu o projeto **Regulation Room**, que teve por objetivo **ampliar o engajamento** de cidadãos e comunidades *hart-to-reach* em processos regulatórios de **temas de alcance amplo**. Cynthia Farina e seus coautores (2012, p. 157), envolvidos no projeto, relatam um caso em que a equipe de comunicação do *Regulation Room* pretendida **engajar pessoas com deficiência** para participar de um processo normativo do Departamento de Transportes. A consulta pública tinha por objetivo estabelecer novas regras sobre acessibilidade para pessoas com deficiência em sites de vendas de passagens aéreas. Após algumas iniciativas frustradas de divulgação, a equipe de comunicação obteve sucesso quando decidiu publicar o seguinte post no Twitter e no Facebook (Farina *et al*, 2012, p. 157):

As companhias aéreas apresentarão comentários à proposta do Departamento de Transporte de tornar os sites de viagens aéreas acessíveis a viajantes com deficiências; **você deveria também fazer o mesmo.**

---

<sup>134</sup> Depoimento de servidor(a) público(a) federal, em entrevista realizada em 24 de fevereiro de 2025.

Farina e coautores reconhecem que administradores públicos podem ser relutantes em adotar estratégias de *marketing* social dessa natureza. Os autores são enfáticos, no entanto, em afirmar que os órgãos e entidades reguladoras devem ser capazes de inovar se desejarem engajar partes afetadas pela regulação que não estão acostumadas a participar de processos regulatórios.

**Figura 59. Vídeos da série “#BC Sincero”, em página do Banco Central do Brasil na rede social do Instagram**



### 3.8 Coletando informações sobre os interesses representados pelos usuários

Em subseções anteriores, alertou-se para os **problemas na coleta de informações precisas sobre o perfil dos usuários** dos mecanismos de participação. A maioria dos sistemas eletrônicos de participação **não coleta informações precisas sobre o perfil dos usuários** dos mecanismos de participação, limitando, portanto, a identificação dos interesses por eles representados. Órgãos e entidades reguladoras costumam solicitar o nome e e-mail dos participantes, sem, no entanto, perguntar se estão participando em nome próprio, como pessoa física, ou se estão representando interesses de uma pessoa jurídica. Além disso, os sistemas eletrônicos de participação

não costumam solicitar informações suficientes sobre o segmento ou grupo de interesse que os contribuintes representam.

Já a plataforma “**Participa + Brasil**”, que como visto é utilizada para a coleta de comentários pelos órgãos e entidades reguladoras que não dispõem de sistemas eletrônicos próprios de participação, **também não apresenta mecanismos de coleta de dados precisos sobre os participantes**. As lacunas e deficiências na coleta desses dados **dificultam a identificação** não só **dos grupos de interesse que comparecem**, mas especialmente **daqueles que não comparecem** às consultas, dificultando estudos avaliativos que visem medir a efetividade da participação social nas políticas regulatórias.

Na União Europeia, para participar das consultas na plataforma unificada **Have your say**<sup>135</sup>, os participantes devem apresentar uma série de informações pessoais antes de submeter seus comentários. Os indivíduos e as organizações participantes podem escolher se preferem ter o seu nome ou razão social publicado, ou se preferem participar na condição de contribuintes anônimos. De todo modo, mesmo que optem pela participação anônima, o participante terá de fornecer **informações que permitam identificar os interesses por ele representados**. As pessoas que participam em nome de organizações empresariais, entidades do terceiro setor, entidades governamentais e instituições acadêmicas devem indicar, em primeiro lugar, o porte da pessoa jurídica que representam.<sup>136</sup> Além disso, as pessoas jurídicas que desejam participar das consultas públicas devem informar o seu número de registro no cadastro de transparência da União Europeia (**Transparency Register**<sup>137</sup>), que corresponde a uma base de dados na qual estão listadas as organizações que tentam influenciar a formulação e implementação das políticas públicas europeias. O cadastro de transparência apresenta informações variadas sobre cada organização registrada,

---

<sup>135</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_en..](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en..)

<sup>136</sup> A depender do número de empregados da instituição, ela é considerada de porte micro (1 a 9 empregados), pequeno (10 a 49 empregados), médio (50 a 249 empregados) e grande (acima de 249 empregados).

<sup>137</sup> Cf. [https://commission.europa.eu/about/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register\\_en](https://commission.europa.eu/about/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_en).

permitindo a visualização dos interesses que essas representam. Além de informações gerais, como endereço, telefone e nome dos representantes legais, o referido registro de transparência informa os objetivos daquela organização, o alcance territorial que ela tem, os principais temas de política pública que ela visa influenciar, se ela participa de outros fóruns e colegiados com competência para influenciar políticas públicas. Verifica-se, portanto, uma maior preocupação da União Europeia em identificar o perfil e interesses dos participantes, sobretudo das pessoas jurídicas.

O governo do **Reino Unido** também busca coletar informações precisas sobre participantes individuais, em que lhes é solicitado informar **a condição de sua participação**. Por exemplo, na *call for evidence* com o objetivo de coletar opiniões para a construção do plano de câncer nacional<sup>138</sup>, o usuário deve, inicialmente, se participa na condição de (i) um indivíduo que pretende compartilhar **opiniões e experiências pessoais**; (ii) um indivíduo que pretende compartilhar **opiniões profissionais**; ou (iii) um **representante de uma organização**. A depender da alternativa selecionada para essa primeira pergunta, o usuário deverá **responder perguntas adicionais que permitam qualificar melhor sua condição de participação**<sup>139</sup>.

No Brasil, a Anvisa também se preocupa com a **identificação do perfil do participante**. Além de dados pessoais, como nome, e-mail, naturalidade, e nacionalidade, o formulário de participação da Anvisa solicita que o participante informe, em primeiro lugar, se participa na condição de pessoa física ou jurídica. No caso de pessoa jurídica, ele deverá ainda informar seu nome, CNPJ e e-mail corporativo, além de informar se se trata de (i) **órgão ou entidade do poder público**, (ii) **entidade de defesa do consumidor ou associação de pacientes**, (iii) **conselho, sindicato ou associação de profissionais** ou (iv) **setor regulado** (empresa ou entidade representativa). Se o participante participar na condição de pessoa física, ele deverá informar se é (i) **profissional de saúde**, (ii) **pesquisador ou membro da comunidade**

---

<sup>138</sup> Cf. <https://www.gov.uk/government/calls-for-evidence/shaping-the-national-cancer-plan>.

<sup>139</sup> Por exemplo, se o usuário se identificar como um indivíduo interessado, ele deverá ainda informar se atua na condição de paciente, servidor público do sistema de saúde, pesquisador etc.

**científica, cidadão ou consumidor**, (iii) profissional do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNSV) municipal, (iv) profissional do SNSV estadual, (v) profissional do SNSV federal ou (vi) outro profissional relacionado ao tema.

As experiências acima descritas têm em comum o fato de que **buscam qualificar melhor o perfil dos participantes de processos regulatórios**. Essas iniciativas podem ser replicadas, já que mudanças simples no sistema de coleta de informações das plataformas eletrônicas, se adotadas, contribuiriam para a produção de um retrato o mais fiel do perfil dos participantes em processos regulatórios no Brasil.

### **3.9 Adaptando a linguagem ao perfil do público-alvo**

Como visto, para diversos temas regulatórios, a participação de **cidadãos e grupos de pessoas leigas** é necessária para ampliar perspectivas e oferecer **conhecimento situado** ao regulador. No entanto, a **complexidade** dos textos que embasam as decisões regulatórias pode inibir a participação desses grupos em processos regulatórios, que enfrentam dificuldades para **compreender** documentos de conteúdo altamente **técnico-especializado**.

Uma possível solução para essa barreira epistêmica é a utilização de **linguagem simples nos documentos oficiais governamentais**, cuja importância é reconhecida pelos reguladores federais brasileiros. Como visto anteriormente, os órgãos e entidades reguladoras federais, na *survey* adotada neste trabalho, atribuíram ao uso de linguagem simples o maior *score* médio de percepção de importância, entre um conjunto de sete ações potencialmente aptas a fortalecer a participação social de partes interessadas. Ainda são poucos, no entanto, os órgãos e entidades reguladoras federais que adotam a prática de linguagem simples com o objetivo específico de facilitar a participação social de cidadãos e públicos leigos.

Recentemente, entrou em vigor a Lei n. 15.263/25, que institui a **Política Nacional da Linguagem Simples** na administração pública federal. Essa lei obrigou

todos os órgãos e entidades da administração pública federal a adotar linguagem simples em suas comunicações oficiais. Segundo a lei, linguagem simples se refere ao “conjunto de técnicas destinadas à transmissão clara e objetiva de informações, de modo que as palavras, a estrutura e o leiaute da mensagem permitam ao cidadão facilmente encontrar a informação, compreendê-la e usá-la”.

A linguagem simples é uma diretriz político-administrativa adotada por diversos países, que buscam, na prática, **adaptar documentos de alta complexidade técnica para o público leigo**. O Reino Unido constitui um exemplo no qual departamentos governamentais, ao formularem políticas públicas de alcance geral, produzem documentos em versão “**easy read**”, que além de utilizar **linguagem simples**, adotam **recursos visuais**, como imagens, para **facilitar a leitura e a compreensão desses textos**.

Exemplos de consultas públicas recentes realizadas pelo governo do Reino Unido que disponibilizaram às partes interessadas versões adaptadas de documentos oficiais incluem as consultas para tratar da elaboração do plano de câncer nacional<sup>140</sup>, a revisão decenal do Estatuto do Sistema Nacional de Saúde (*National Health System Constitution*)<sup>141</sup> e a consulta, já mencionada, para melhorar os índices de vitamina D na população britânica<sup>142</sup>.

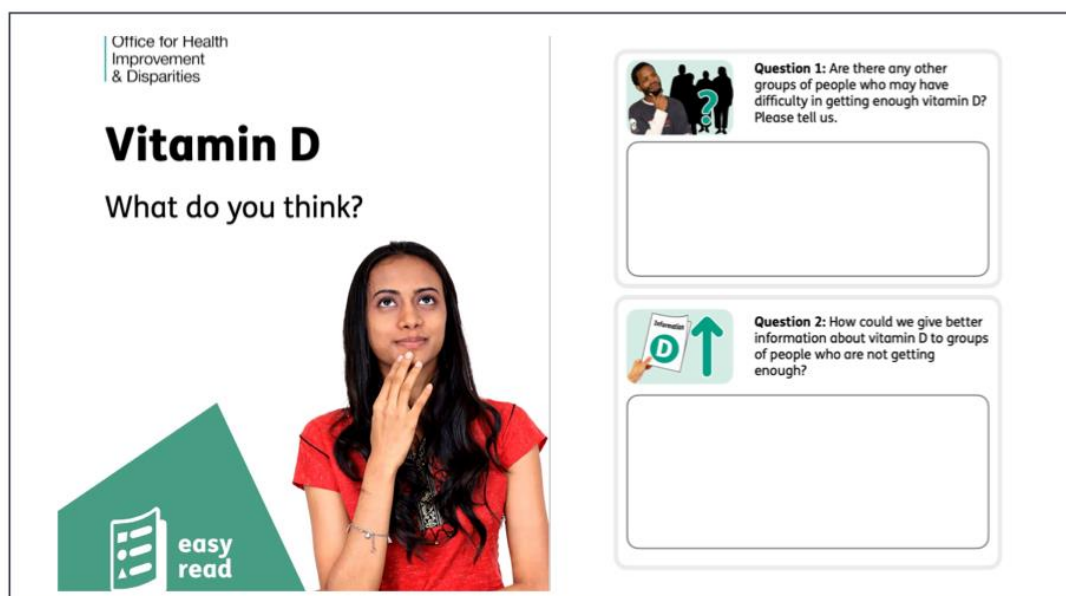
---

<sup>140</sup> United Kingdom. Department of Health & Social Care. **Shaping the National Cancer Plan**. Call for evidence: tell us your ideas about how to make cancer care better for everyone, 2025. Disponível em: <<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6800ed52ea3dd40f93681fb9/shaping-the-nation-cancer-plan-easy-read.pdf>>.

<sup>141</sup> United Kingdom. Department of Health & Social Care. **Checking the NHS Constitution: 10 year review (easy read)**, 2024. Disponível em: <<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/664f5e3f8f4cb8fef9f64f39/checking-the-nhs-constitution-10-year-review-easy-read.pdf>>.

<sup>142</sup> United Kingdom. Office for Health, Improvement and Disparities. **Vitamin D. What do you think?** (easy read), 2022. Disponível em: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/media/627954a1d3bf7f1c2bafc444/Vitamin\\_D\\_consultation\\_Easy\\_Read\\_Web\\_Accessible.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/627954a1d3bf7f1c2bafc444/Vitamin_D_consultation_Easy_Read_Web_Accessible.pdf)>.

**Figura 60. Documentos informativos sobre consulta governamental no Reino Unido, em formato easy read**



Fonte: Relatórios acessados pelo website [Policy Papers and Consultations \(UK\)](#)

No Brasil, o Ministério da Saúde, por meio da **Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias do SUS (Conitec)**, elabora, desde 2015, o que denomina de “**relatórios para a sociedade**”, que tem por objetivo apresentar informações sobre as recomendações de incorporação de medicamentos e de outras tecnologias do SUS. Esse relatório explica, em **linguagem acessível**, quais seriam os supostos benefícios e contraindicações dos novos medicamentos e tecnologias e sinaliza quais serão as principais questões que a consulta pública pretende endereçar. Por exemplo, um relatório recentemente produzido pela Conitec trata da recomendação de incorporação ao SUS de dispositivo intrauterino liberador de levonogestrel para pacientes com endometriose. O relatório inicialmente apresenta uma breve explicação sobre o que é endometriose, seguida de uma análise sobre como pacientes com essa doença atualmente são tratados no SUS, para depois explicar as funcionalidades do novo dispositivo que se pretende incorporar ao sistema de saúde. Ao final, apresenta a recomendação inicial da Conitec e um conjunto de questões sobre as quais gostaria que a população se manifestasse na consulta pública.

**Figura 61. Relatório para a sociedade, sobre recomendação do Conitec de incorporação de novo dispositivo em saúde no SUS**

**Recomendação final da Conitec:**  
O Comitê de medicamentos da Conitec recomendou a incorporação do Dispositivo Intrauterino Liberador de Levonorgestrel para o tratamento de pacientes com endometriose com contraindicação ou não adesão aos contraceptivos orais combinados (COCs).

**Decisão final:**  
PORTARIA SECTICS/MS Nº 41, DE 27 DE MAIO DE 2025: Torna pública a decisão de incorporar, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, o dispositivo intrauterino liberador de levonorgestrel para pacientes com endometriose com contraindicação ou não adesão aos contraceptivos orais combinados, conforme Protocolo Clínico do Ministério da Saúde.

\*De acordo com o §6º do art. 32 do Anexo XVI da Portaria de Consolidação GM/MS nº 1/2017, o pedido de incorporação de uma tecnologia em saúde deve ter indicação específica. Portanto, a Conitec não analisará todas as hipóteses previstas na bula em um mesmo processo.

**O que é a endometriose?**  
A endometriose é uma condição inflamatória comum em mulheres, caracterizada pelo crescimento do endométrio (tecido que reveste o útero) em regiões extrauterinas, como a área pélvica (incluindo ovários, ligamentos e cavidade peritoneal), o intestino e a bexiga. A condição apresenta-se por meio de pequenas ou profundas lesões no peritônio (membrana que cobre os órgãos abdominais e pélvicos), caracterizando a

**Conitec**

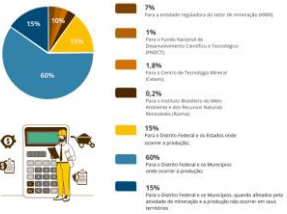
3

Fonte: website do [Ministério da Saúde](https://www.saude.gov.br).

Entre as agências reguladoras, a Agência Nacional de Mineração (ANM), recentemente desenvolveu um projeto-piloto de produção de guias explicativos de normas já vigentes, com uso de linguagem simples e técnicas de *legal design*. A primeira norma que conta com guia explicativo é a Resolução ANM nº 143/2023, que trata da Compensação Financeira para Recursos Minerais (CFEM). O guia foi elaborado com o objetivo de facilitar a compreensão sobre como funciona a distribuição do CFEM para o Distrito Federal e municípios afetados pela atividade de mineração.

**Figura 62. “Guia Fácil” da Resolução ANM nº 143/2023**

**2. O que é a CFEM e como ela é distribuída?**  
 A CFEM é a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, é um pagamento feito pelo uso dos recursos minerais de um território, o valor é arrecadado e distribuído para Agência Nacional de Mineração (ANM).



**3. Como é feito o cálculo da CFEM?**  
**Distribuição por Substância Mineral**  
 O cálculo da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) considera fatores de distribuição específicos para cada substância mineral.

**Regime de Cálculo**  
 As regras para o cálculo da CFEM estão definidas no Anexo II da Resolução que regulamenta o modo de distribuição mensal por entidade.

**Distribuição Mensal**  
 A parte do valor de cada ano, a CFEM arrecadada no mês anterior é distribuída com base nos fatores de distribuição estabelecidos com base nos dados de produção e remuneração do período de janeiro a dezembro do ano anterior.

**Produção Nacional**  
 Apenas as substâncias minerais produzidas no Brasil são consideradas no cálculo da CFEM.  
 Substâncias minerais importadas não entram nesse cálculo.



**Distribuição da CFEM para afetados pela mineração**

Resolução ANM nº 143, de 31 de novembro de 2023.  
 Esse material foi criado para que você entenda mais sobre como funciona a distribuição da CFEM para o Distrito Federal e municípios afetados pela atividade de mineração, com base na Resolução ANM nº 143/2023.

Você pode seguir a sequência proposta ou ir diretamente aos assuntos de seu interesse. É só clicar abaixo.

**O que você vai encontrar aqui?**

1. Definições
  2. O que é a CFEM e como ela é distribuída?
  3. CFEM para Municípios Produtores e Afetados
  4. Revisão Anual dos Cálculos de Compensação pela ANM
  5. Preciso corrigir alguma informação. E agora?
  6. Procedimentos para Recursos e Solicitações na Revisão de Compensação
  7. Compensação dos entes federativos afetados pela presença de ferrolitos
  8. Compensação dos entes federativos afetados pela presença de mineralóides
  9. Compensação dos entes federativos afetados pelas operações portuárias
  10. Compensação dos entes federativos afetados pelas estruturas de mineração
  11. Como a ANM distribui a parcela sobre a produção que não está ligada à afetação?
  12. Dúvidas
- [Sobre os cálculos](#)



**6. Procedimentos para Recursos e Solicitações na Revisão de Compensação (CFEM)**



**Envio de Documentos e Instrução de Processos**

Todos os recursos ou solicitações relacionados à revisão dos cálculos de compensação devem ser apresentados de forma eletrônica.

Esses devem ser feitos através de um processo SEI único, específico para o ciclo anual em questão. Este processo SEI estará no link [aqui](#), quando houver a publicação da lista.

A ANM (Agência Nacional de Mineração) informa os detalhes de processos em seu site oficial, quando a lista estiver disponível para publicação.

**Divulgação de Respostas**

- A ANM divulgará as respostas aos recursos e solicitações diretamente em seu site.
- Após esta divulgação, a lista provisória será atualizada e republicada.



**Apresentação de Recurso**

Caso um interessado discordar da resposta da ANM, poderá apresentar um recurso adicional, direcionado à Diretoria Colegiada da ANM.

**Versão Final da Lista Anual**

A lista anual final será publicada somente após:

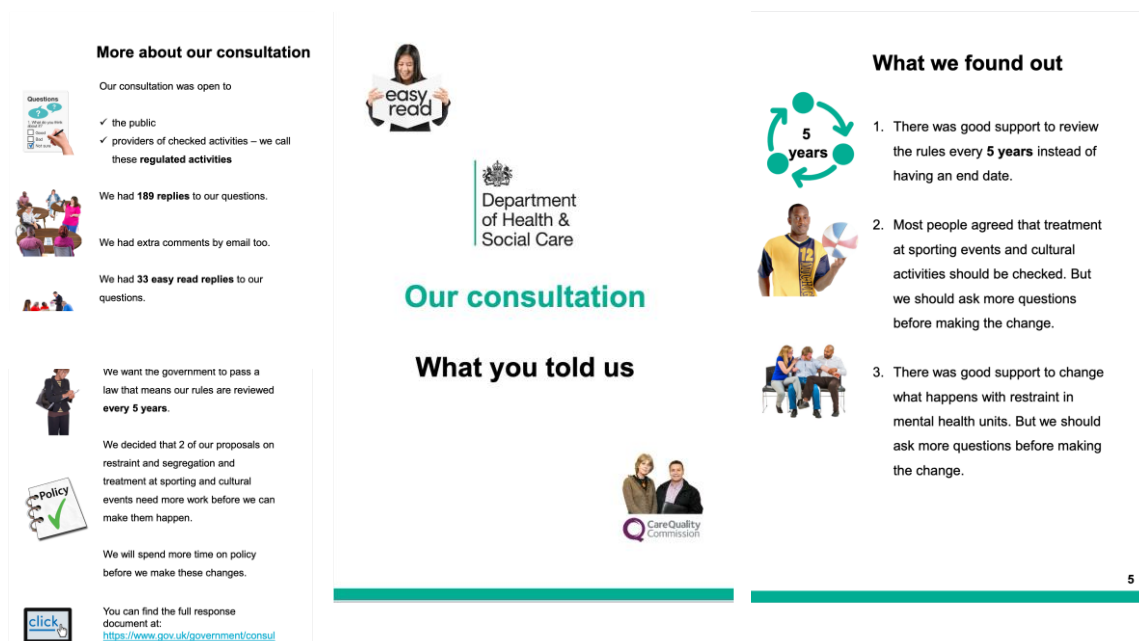
- O término do prazo para apresentação de recursos, caso nenhum seja recebido. **001**
- Após a análise e decisão sobre os recursos apresentados, conforme mencionado na apresentação de Recurso. **002**

Fonte: ANM, 2024.

O Departamento de Saúde e Assistência Social (*Department of Health & Social Care*) do Reino Unido, que costuma adotar de forma sistemática documentos **easy read** para se comunicar com o público-alvo da sua atividade regulatória, adota essa estratégia de comunicação não somente para orientar a população para participar, mas também para **esclarecer a sociedade se e como os comentários da população serão incorporados nas próximas fases do ciclo regulatório**. A figura 63 mostra um documento preparado pelo referido departamento, em formato **easy read**, descrevendo e analisando as principais contribuições recebidas em uma **call for evidence** que tinha por objetivo propor mudanças na regulação dos serviços de saúde e assistência social<sup>143</sup>. O documento, que utiliza linguagem simples e recursos visuais, apresenta não só um resumo das principais contribuições recebidas, mas explica de que modo elas serão incorporadas em encaminhamentos futuros do referido departamento.

<sup>143</sup> United Kingdom. Department of Health & Social Care. **Our Consultation. What you told us (easy read)**, 2025. Disponível em: < <https://www.gov.uk/government/consultations/changes-to-rules-the-care-quality-commission-easy-read>>.

**Figura 63. Resposta governamental a uma consulta pública, no formato easy ready (Reino Unido)**



Esses documentos **não substituem os documentos oficiais originais**. Os participantes que desejarem consultar as versões originais, devem sempre poder fazê-lo. O importante é que o regulador tenha clareza das situações em que a produção de documentos dessa natureza se faça necessária para ampliar o engajamento de partes interessadas.

### **3.10 Facilitando *stakeholders* a produzirem comentários mais qualificados**

Como visto anteriormente, em normas de alcance amplo, cidadãos e pessoas leigas têm muito a oferecer aos processos regulatórios, já que seus relatos e experiências pessoais também são uma forma de conhecimento valiosa para a tomada

de decisão regulatória. Esses relatos podem trazer informações sobre impactos, problemas, dificuldades de implementação, causas, consequências inesperadas etc. Órgãos e entidades reguladoras não dispõem e, também, necessitam obter esse tipo de “conhecimento situado” (Farina *et al*, 2012a) para tomar uma decisão mais bem informada para diversos tipos de regulações.

O grande desafio para que esse tipo de participação seja efetiva é transformar comentários pessoais em formas discursivas adequadas ao ambiente regulatório. Mesmo que a informação disponível aos participantes tenha linguagem e *design* adaptado, como visto na seção anterior, ações adicionais são necessárias para auxiliar cidadãos e pessoas leigas a se comunicar de forma efetiva.

Além de apontar desafios e limitações observados nos mecanismos atuais de participação social, é igualmente necessário avançar na formulação de **medidas que apoiem os usuários** em sua atuação nesses processos. Por isso, o próximo subitem passa a detalhar experiências e práticas de referência que podem orientar propostas futuras voltadas especificamente à orientação dos participantes. O objetivo é indicar caminhos, critérios e informações essenciais para que os usuários possam formular contribuições mais consistentes, alinhadas ao problema regulatório em análise e úteis ao processo decisório. Trata-se de um passo importante para reduzir assimetrias de informação e promover uma participação mais qualificada, informada e efetivamente capaz de influenciar resultados.

### 3.10.1 Orientando sobre os propósitos da participação social

Em seções anteriores deste guia, observou-se que mecanismos de participação social podem ser realizados em diferentes fases do ciclo regulatório, com propósitos variados. Desse modo, a participação social que venha a ocorrer na fase de construção de uma agenda regulatória servirá a propósito bem distinto da ação de engajamento que vise discutir a minuta de uma norma regulatória específica.

Em face dos múltiplos propósitos e objetivos da participação social, o regulador deve, antes de tudo, **informar com clareza o que espera dos participantes** para cada ação de engajamento que venha a realizar. Há diversos recursos que podem ser utilizados com esse propósito de esclarecimento, como, por exemplo, a **publicação de orientações por escrito** e até mesmo **reuniões virtuais** para esclarecimento de dúvidas.

A figura 64 mostra um documento em que a Agência Nacional de Águas (ANA) **orienta os participantes a sugerir problemas regulatórios** para serem inseridos na **agenda regulatória** da agência. Além de descrever o que espera de cada resposta, o documento oferece **exemplos de respostas** consideradas adequadas para cada pergunta em que é exigida uma resposta dissertativa. Além do documento escrito com diretrizes para a submissão de comentários, a agência também promoveu um webinar, transmitido pelo Youtube, com o mesmo propósito de orientar as partes interessadas a participar do processo de construção da agenda regulatória de modo qualificado.

**Figura 64. Orientações para a Tomada de Subsídios da Agenda Regulatória da ANA 2025/26**

**Formulário: contribuição 1**

5. Qual problema regulatório você acha importante que a ANA analise nos próximos 2 anos (2025-2026)? \*

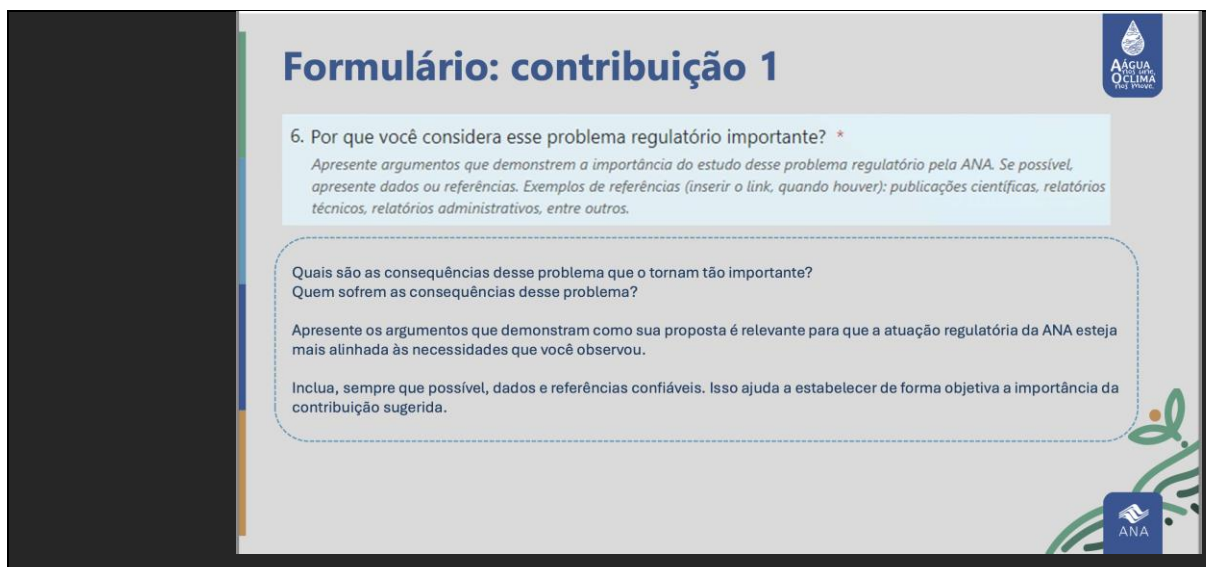
*Em suas palavras, explique qual o problema regulatório que a ANA deveria estudar?*  
*Observação: um problema regulatório é uma situação que é vista como indesejável ou problemática pela sociedade, pelos governantes ou por outros atores envolvidos na tomada de decisão sobre uma determinada questão pública.*

Qual a extensão do problema? Ele afeta todo o país ou apenas uma região específica?

Segue abaixo alguns exemplos de problema regulatórios nos quais a ANA costuma atuar:

- Insegurança hídrica ocasionada pelos baixos níveis de um determinado reservatório com o potencial de agravamento de conflitos pelo uso da água
- Indisponibilidade hídrica em decorrência do uso ineficiente da água nas bacias brasileiras mais comprometidas
- Conflitos pelo uso da água em decorrência da baixa disponibilidade hídrica em uma determinada região
- Baixa qualidade na prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos
- Incompletude ou falta de padronização das condições gerais de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário necessárias para a adequada prestação de serviços

Logos: A ÁGUA O CLIMA (top right) and ANA (bottom right).



Fonte: ANA (Assessoria Especial de Qualidade Regulatória)

**Figura 65. Webinar sobre a Elaboração da Agenda Regulatória da ANA**



Fonte: [Canal da ANA no Youtube](#)

### 3.10.2 Orientando cidadãos e pessoas leigas a desenvolver comentários úteis para a tomada de decisão regulatória

Para participar de forma qualificada, as partes interessadas e ou afetadas pela regulação devem adotar **recursos discursivos** que tornem seus comentários atrativos para o regulador. Como visto na segunda parte deste relatório, **cidadãos e pessoas leigas** costumam apresentar comentários desprovidos de argumentos jurídicos, técnicos, econômicos e científicos, os quais, por sua vez, **costumam ser ignorados pelos tomadores de decisão**.

Contudo, **comentários leigos podem ser extremamente relevantes**, ao menos em alguns processos regulatórios. Esses comentários expressam situações particulares associadas ao objeto da discussão. Por exemplo, em uma discussão envolvendo a aprovação de um agrotóxico, um comentário leigo de um trabalhador diretamente exposto à substância, relatando seu cotidiano, pode ser uma contribuição valiosa para a instituição reguladora avaliar a segurança do produto. São, portanto, comentários que expressam um **“conhecimento situado”** (*situated knowledge*). Essa expressão é utilizada em diversas disciplinas, com variações conceituais, mas que diz respeito ao conhecimento que pessoas adquirem em razão de suas experiências vividas (Farina *et al*, 2012a; Farina *et al*, 2012b). São informações que o regulador provavelmente não possui e que dificilmente seriam obtidos, mesmo por meio de associações representativas dos cidadãos afetados diretamente pela regulação.

Não é esperado que comentários leigos, baseados no “conhecimento situado”, sejam úteis para todo e qualquer processo regulatório. Entretanto, eles podem ser contribuições valiosas ou até mesmo imprescindíveis em determinados processos, especialmente quando o ato normativo ou medida regulatória em discussão tenha a possibilidade de impactar diretamente grupos que normalmente não atuam ou sequer possuem a expertise para atuar em procedimentos participativos. Mas, nesses casos, é necessário desenhar uma arquitetura específica de participação social que consiga potencializar a atuação desses grupos.

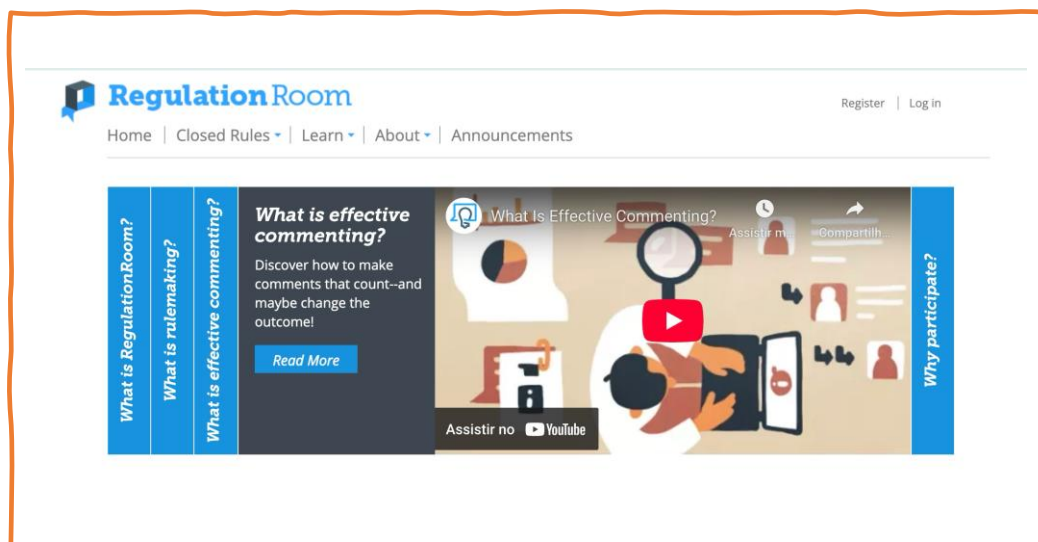
Para Cynthia Farina e coautores (Farina *et al*, 2012a), uma forma de solucionar este problema seria **transformar esses comentários em formas discursivas adequadas para o ambiente regulatório**, mais afeito à “democracia deliberativa” e não à “democracia eleitoral”. Foi com esse espírito que Farina liderou a criação do projeto *Regulation Room*<sup>144</sup> que desenvolveu a plataforma **Smart Participation**. Nessa plataforma, cidadãos e outros grupos de participantes poderiam acessar moderadores ou facilitadores humanos, treinados para auxiliar os participantes a articular suas preferências de modo a torná-las valiosas para reguladores. O projeto foi encerrado, mas o código fonte do *software* da plataforma *Smart Participation* está disponível para acesso e uso livre, sendo que a experiência de facilitação permanece valiosa para o desenvolvimento de capacidades para a participação de cidadãos em processos regulatórios<sup>145</sup>. O projeto *Regulation Room* utilizava como moderadores facilitadores estudantes de direito, treinados e supervisionados por especialistas em técnicas de resolução de conflitos. Esses estudantes seguiam um protocolo de moderação para instruir os participantes, de forma gentil, a articular seus interesses, experiências e preocupações. Os custos de uma moderação humana dessa natureza são altos, sendo que ferramentas de inteligência artificial podem ser úteis para desenvolver interfaces instantâneas de apoio para as partes que estão submetendo seus comentários em processos regulatórios.

---

<sup>144</sup> Cf. <http://regulationroom.org/>.

<sup>145</sup> Cf. <http://smartparticipation.com/>.

**Figura 66. Página oficial do projeto Regulation Room (Cornell erulemaking initiative)**



Fonte: <http://regulationroom.org/>

Em determinados contextos regulatórios, o que se espera de certos perfis de participantes é que eles relatem, de forma ampla, suas histórias e experiências, situando e contextualizando suas vivências pessoais. Para determinadas situações, o oferecimento de uma narrativa pessoal é o melhor que certos grupos de participantes têm a oferecer, de modo que cabe ao regulador facilitar e impulsionar esse tipo de participação. No Brasil, um exemplo de facilitação dessa natureza é aquele desenvolvido pelo Ministério da Saúde, que institucionalizou um mecanismo de participação denominado “perspectiva do paciente”. Esse mecanismo de participação inicia com a abertura de uma chamada pública no site, estimulando a inscrição de pacientes, familiares de pacientes, cuidadores ou um representante de associação de pacientes para se manifestar em reunião da Conitec sobre sua experiência no uso de um medicamento, terapia ou tratamento envolvendo dispositivo de saúde que se pretende incorporar ao SUS. Após encerradas as inscrições, é realizado um sorteio do paciente que, uma vez escolhido, deverá participar de reuniões preparatórias com a Coordenação

de Cooperação em Tecnologia. Essas reuniões são essenciais para esclarecer dúvidas e para informar ao paciente selecionado o tipo de participação que será dele esperado.

Às vezes o paciente chega ali [na reunião da Conitec) achando que ele tem que trazer evidência científica, trazer dados. **Não, ele precisa contar a sua história, a sua experiência de vida, contar como são as suas dificuldades diárias.** Ele fez uso da tecnologia, do medicamento, do teste, e queremos saber se ele teve melhora, como é que foi o impacto na sua qualidade de vida, na sua vida diária, no seu sono, no seu dia a dia, no seu trabalho. E, também, queremos saber das dificuldades, se teve efeitos adversos, se a tecnologia tem um impacto no seu orçamento familiar, assim, e como isso impactou. Então esse tipo de informação, ele vai levar para a reunião da Conitec. Esse espaço de participação foi criado realmente para trazer a experiência real do paciente<sup>146</sup>.

Assim como no projeto de facilitação do projeto *Regulation Room*, descrito anteriormente, a Perspectiva do Paciente, promovida pelo SUS, revela uma preocupação em não só dar o devido valor à contribuição de usuários de cidadãos e consumidores leigos, mas também a facilitar essa participação, por meio de orientações de sensibilização sobre formas e abordagens adequadas para a participação.

### 3.11 Consultando de forma eficaz

Os mecanismos de participação em processos regulatórios podem ter variados formatos, a depender do seu objetivo. Como visto, mecanismos de participação que têm

---

<sup>146</sup> Depoimento de servidor(a) público(a) federal, em entrevista realizada em 5 de março de 2025.

por objetivo coletar informações científicas, técnicas, jurídicas, econômicas ou conhecimento situado sobre problemas regulatórios amplos, costumam ter formatos mais flexíveis. É comum, em fases iniciais do processo regulatório, que órgãos e entidades reguladoras apliquem questionários, com perguntas abertas ou fechadas a públicos amplos ou direcionados. Para que esses instrumentos sejam **eficazes** no propósito de **coletar novas informações e evidências** para instruir a tomada de decisão regulatória, é muito importante que as **perguntas sejam cuidadosamente elaboradas** e que **sejam respondidas, em fase de teste, por pessoas não envolvidas na sua elaboração.**

Quando o objetivo da participação consiste em solicitar feedback da população acerca de propostas de agendas regulatórias, estudos de AIR, minutas de atos normativos e estudos de ARR, o participante deve manifestar-se sobre minuta já redigida do documento ou ato normativo. É importante que, nessa fase, seja garantido ao participante **submeter textos longos e anexar documentos** com dados, evidências e argumentos robustos que justifiquem suas preferências. Desse modo, os **sistemas eletrônicos de participação**, independentemente de serem unificados ou geridos individualmente por órgãos e entidades reguladoras, **devem permitir** aos participantes anexar documentos em **diferentes formatos e submeter comentários**, com **limites ampliados de caracteres**, sobre **aspectos gerais das propostas** de documentos e atos submetidos à consulta.

Uma característica comum de conhecidos portais eletrônicos de regulação, como as plataformas **Regulations.gov** (Estados Unidos), **Have your Say** (Comissão Europeia) e **Policy Papers and Consultations** (Reino Unido) consiste no fato de que eles permitem a submissão de múltiplos arquivos, em diferentes formatos, além do registro de comentários escritos com número amplo de caracteres.<sup>147</sup> Trata-se de uma boa prática

---

<sup>147</sup> A plataforma *Regulations.gov*, dos Estados Unidos, permite que sejam anexados vinte arquivos, em formatos variados (bmp, docx, gif, jpg, jpeg, pdf, png, pptx, rtf, sgml, tif, tiff, txt, wpd, xlsx, xml), e que seja redigido um texto geral sobre a proposta de ato normativo de até 5.000 caracteres.

que deve ser adotada em todos os sistemas eletrônicos que coletam comentários em processos de participação social.

### 3.12 Garantindo a publicidade dos comentários recebidos

Uma vez encerrada a etapa de coleta de comentários, **é dever do órgão ou entidade reguladora publicá-los**. Como observado na primeira seção deste guia, a LGA determina que as agências reguladoras nela listadas publiquem, em até 10 dias após o encerramento da consulta pública, as contribuições enviadas pelos participantes.<sup>148</sup> Esse dispositivo propiciou um incremento de transparência às consultas públicas, permitindo que os participantes tenham acesso às contribuições uns dos outros.

Uma boa prática adotada pelos portais unificados de participação social já citados é a **publicação em tempo real de comentários em consultas públicas** que visam solicitar feedback sobre minutas de documentos como agenda regulatória, AIR, e texto normativo. Essa boa prática também foi incorporada à plataforma “Participa + Brasil”, de modo que é desejável que também seja adotada pelos órgãos e entidades reguladoras que possuem portais eletrônicos próprios de participação. Para os mecanismos de **participação síncrona**, como **reuniões participativas** e **audiências públicas**, também devem ser **publicadas as apresentações dos participantes** e a **transcrição ou ata das principais questões discutidas no evento**.

Para os mecanismos de participação em que são adotados *surveys* e questionários com o objetivo de coletar informações para a construção ou revisão de normas ou documentos oficiais, o órgão ou entidade reguladora deve publicar, em prazo curto, um relatório que sintetize os comentários recebidos dos participantes. Como visto na primeira seção deste guia, estão proibidos comentários anonimizados em consultas

---

<sup>148</sup> Art. 45, § 4º, da Lei nº 13.848/19.

públicas de processos regulatórios.<sup>149</sup> Deste modo, os órgãos e entidades reguladoras devem ter o cuidado de não publicar dados pessoais protegidos, com exceção do nome ou razão social dos participantes, cuja publicação é obrigatória.

## Considerações Finais

Buscou-se, neste diagnóstico, evidenciar que a participação social nos processos regulatórios é **elemento indispensável** para a **legitimidade, transparência e qualidade** das **decisões públicas**. Embora o ordenamento jurídico brasileiro tenha **avançado na institucionalização** de mecanismos de participação e muitas entidades reguladoras já disponham de experiências consolidadas, ainda **persiste uma distância** significativa **entre o desenho normativo e a efetividade participativa observada na prática**.

A análise realizada ao longo deste relatório revela que os principais **desafios** se distribuem em quatro dimensões centrais: **baixo engajamento, baixa diversidade** de participantes, **fragilidades na qualidade** técnica das contribuições e **insuficiente capacidade de impacto** das manifestações nos resultados regulatórios. Esses fatores estão profundamente relacionados a **barreiras institucionais, tecnológicas e estruturais**, bem como à **incompleta integração entre os mecanismos de participação e os demais instrumentos de melhoria regulatória**.

Ao mesmo tempo, o estudo identifica **experiências relevantes — nacionais e internacionais** — que oferecem parâmetros concretos para o aprimoramento do sistema brasileiro. Elas demonstram que a participação social é **potencializada** quando **distribuída ao longo de todas as etapas do ciclo regulatório**; quando acompanhada **de informações claras, acessíveis e tempestivas**; quando **orientada por diretrizes de transparência ativa**; e quando apoiada por sistemas capazes de **identificar perfis**,

---

<sup>149</sup> Esta proibição consta do § 6º do art. 9º do Decreto nº 10.411/20, acrescentado pelo Decreto nº 11.243/22.

**interesses representados e o grau de aderência das contribuições ao problema regulatório.**

Essas referências também indicam que o **fortalecimento da participação** não depende apenas de ajustes procedimentais, mas de uma **cultura organizacional voltada ao diálogo**, à **valorização do conhecimento situado** e ao **compromisso com decisões responsivas**. Trata-se, portanto, de um processo de aprendizagem contínuo, que requer **coordenação institucional, qualificação de equipes técnicas, modernização de sistemas e engajamento proativo** com os múltiplos grupos afetados pela regulação.

Com base nesse diagnóstico, os próximos passos consistirão na **formulação de propostas estratégicas — normativas, operacionais e tecnológicas** — que orientem a administração pública federal na construção de **práticas participativas mais inclusivas, estruturadas e transparentes**. O objetivo final é assegurar que os mecanismos de participação social cumpram plenamente sua função pública: **ampliar as vozes presentes no debate regulatório, aprimorar as evidências e argumentos que fundamentam decisões e fortalecer a confiança da sociedade na ação estatal**.

Em suma, o cenário atual é de **oportunidades**. O país dispõe de **arcabouço legal em evolução**, de **experiências dispersas de excelência** e de **atores sociais interessados em participar do processo regulatório**. Aproveitar esse potencial exige **visão estratégica, compromisso institucional e políticas articuladas**. É nessa direção que este relatório pretende contribuir, oferecendo bases analíticas sólidas para que a participação social deixe de ser apenas um requisito formal e se converta em um **instrumento efetivo de melhoria regulatória e de fortalecimento democrático**.

## Quadro-resumo de boas práticas para a adoção de princípios gerais de participação social

- Os princípios gerais de participação social desempenham um papel estruturante no planejamento e no desenho dos mecanismos de engajamento em processos regulatórios. Eles estabelecem os fundamentos normativos que orientam o comportamento dos reguladores, definem as condições sob as quais a participação deve ocorrer e fornecem parâmetros para sua avaliação e aprimoramento contínuo.
  - Países e blocos econômicos com **políticas de engajamento** de partes interessadas em processos regulatórios **bem consolidadas, como a União Europeia e o Reino Unido, adotam cartas ou declarações de princípios** gerais de participação social.
  - São quatro os princípios fundamentais que devem orientar os processos de produção regulatória na União Europeia: princípio da **participação**, princípio da **transparência** e da **accountability**, princípio da **efetividade** e princípio da **coerência**.
  - A União Europeia também estabeleceu **cinco standards** para conferir **maior concretude aos quatro princípios de participação social**: (i) comunicações **claras e concisas**; (ii) **direcionamento** da consulta **ao seu público-alvo**; (iii) **publicidade adequada e adaptada** ao público-alvo; (iv) **tempo suficiente para a participação social** e (v) **resposta (feedback)** aos contribuintes dos mecanismos de participação social.
  - O **Reino Unido** também adota uma **declaração de princípios** de participação social. Em seu documento oficial mais recente, de 2018, o Reino Unido elencou os seguintes onze princípios ou postulados de participação social: (i) consultas devem ser **claras e concisas**; (ii) consultas devem **ter um propósito**; (iii) consultas devem **ser informativas**; (iv) consultas **formais são apenas uma parte da estratégia de engajamento**; (v) consultas devem **ter duração de tempo proporcional ao impacto da norma**; (vi) consultas **devem ser direcionadas ao público-alvo**; (vii) consultas **devem ser adaptadas ao público-alvo**; (viii) deve haver **consenso governamental antes da publicação da norma**; (ix) consultas devem **facilitar o controle social**; (x) as respostas governamentais devem **ser publicadas em tempo hábil**; (xi) consultas **não devem ser lançadas durante eleições locais ou nacionais**.

## Quadro-resumo de boas práticas para adoção da participação social no ciclo regulatório

- **A participação social pode ser incorporada em todas as fases do ciclo regulatório (planejamento, formulação, decisão, implementação e revisão), porém ela é mais efetiva quando adotada nas fases de planejamento e de início da fase de formulação.**
  - O Reino Unido figura entre os poucos países que **primam por adotar mecanismos de participação nas fases iniciais, de formação das políticas regulatórias**. O país adota procedimentos como *call for evidence* e *formal consultations* para **coletar insumos tanto para a formulação de problemas quanto para a discussão de alternativas regulatórias**. Esta prática é valorizada pela OCDE, que posicionou o Reino Unido na terceira melhor posição no indicador de engajamento de partes interessadas (OECD, 2021).
  - Ainda **são raros**, no entanto, os **países que integram** mecanismos de participação social de forma orgânica **ao longo de todo o ciclo regulatório**. A **União Europeia** é uma exceção que se destaca por **integrar a participação social em todas as fases do ciclo regulatório** (fase de definição de problemas e de soluções regulatórias, discussão de minutas de atos legislativos e avaliações *ex post*). Não por acaso, a União Europeia tem assumido, desde 2018, a primeira posição no indicador da OCDE de participação social, tanto para a produção de leis primárias como para a formulação de normas secundárias.
  - Tanto para a formulação de problemas e alternativas regulatórias, quanto para a avaliação de políticas já em vigor, a Comissão Europeia costuma realizar uma consulta que denomina de “*call for evidence*” por meio do portal *Have your say*. Salvo raras exceções, as ***calls for evidence* são abertas a qualquer pessoa interessada ou afetada pela política regulatória** em fase de elaboração.
  - **Nas propostas normativas instruídas por análise de impacto regulatório**, que correspondem à maioria da produção normativa da União Europeia, **a consulta pública online é obrigatória**.

## Quadro-resumo de boas práticas para a adoção da participação social no ciclo regulatório (continuação)

- Propostas normativas **com potencial impacto econômico, social e ambiental** devem **coletar comentários de stakeholders e aplicar questionário**. Essas consultas **deverão ter duração de, no mínimo, 12 semanas**.
- Já as iniciativas de **menor impacto** exigirão **apenas coleta de comentários dos participantes**, sem a aplicação de questionário, e terão duração mais curta, de **4 semanas**.
- Para a discussão **de minutas de atos normativos**, a Comissão Europeia solicita **feedback de stakeholders no prazo mínimo de 8 semanas para atos legislativos e de 4 semanas para normas secundárias**. Aos contribuintes é solicitado comentário com **texto livre**, sendo que a **Comissão Europeia não solicita a opinião de dispositivos de atos normativos**.
- Para as **avaliações ex post** de normas específicas e para **fitness checks**, replica-se o formato de **call for evidence + public consultation** (questionário), com duração mínima de **12 semanas**.
- A **participação social** ocupa **papel central em todo o ciclo de produção regulatória da Comissão Europeia**, cumprindo não somente a função **legitimadora** das decisões adotadas pelos órgãos da União Europeia, mas também fortalecendo a **transparência** e a **qualidade** do processo de construção de suas políticas públicas.

## Quadro-resumo de boas práticas para o planejamento e condução dos mecanismos de participação social

- **A participação social em um determinado ciclo regulatório pode ser entendida como um processo composto de três fases que interagem entre si: (i) planejamento da participação social; (ii) condução dos mecanismos de participação social; (iii) resposta estatal à participação social e impacto na norma/política regulatória.**
  - Para que a participação social seja devidamente integrada ao ciclo regulatório, é necessário que haja um **planejamento adequado** da sua realização. A Comissão Europeia recomenda que três etapas sejam percorridas para o devido planejamento da participação social: (i) **definição do escopo** e dos objetivos da participação; (ii) **mapeamento do público-alvo** da regulação; e (iii) **escolha do(s) mecanismo(s) participativo(s)** mais adequados.
  - Países **com maior cultura de participação** disponibilizam **plataformas unificadas** para **divulgar** e **processar os atos de consulta**. Experiências **bem-sucedidas no uso dessas plataformas** têm em comum o fato de que **não as utilizam apenas para divulgar os mecanismos de participação social**, mas também para **receber as contribuições e publicar o resultado das consultas**.
  - A adoção de **plataforma única e centralizada** de participação social pode contribuir para **reduzir os custos de acompanhamento e monitoramento das atividades regulatórias**, além de **tornar mais acessíveis informações essenciais** sobre os mecanismos de participação eletrônicos. **Para os reguladores**, a instituição de plataforma única pode **reduzir os custos da gestão** dos mecanismos de participação e **fortalecer a governança dos dados** sobre participação social.
  - Os sites **Regulations.gov**, nos **Estados Unidos**, **Policy Papers and Consultations**, no **Reino Unido**, e **Have your Say**, na **União Europeia**, são plataformas que viabilizam uma **participação ampla** e **acessível** na construção das políticas regulatórias.
  - O portal **Regulations.gov**, dos Estados Unidos, reúne todas as **informações essenciais das consultas públicas** realizadas tanto para a **produção de normas** quanto para a **tomada de decisões administrativas** em geral. O site informa se o processo normativo que deu origem à consulta pública **foi instaurado por determinação legal, judicial ou executiva**, bem como **sinaliza** se a consulta pública **havia sido prevista em agenda regulatória**.

## Quadro-resumo de boas práticas para o planejamento e condução dos mecanismos de participação social (continuação)

- No site **Regulations.gov** também é **publicado**, em **tempo real**, os **comentários recebidos** no curso desses processos, sendo **também permitida a participação anônima**.
- Já o site **Policy Papers and Consultations**, do **Reino Unido**, se destaca por sua **interface amigável**, que prima pela **transparência** na condução dos processos de participação social, com **informações claras e tempestivas** sobre o **objetivo** da consulta e os **resultados** da participação social, além de **orientações aos usuários sobre como participar**.
- Neste portal também são publicados **avisos** sobre a realização de consultas públicas em **formatos diversos**, fazendo **amplo uso de recursos como linguagem simples, legal design e linguagem adaptada a diferentes públicos**. O site também coleta **informações precisas** sobre o **perfil e interesse dos participantes** e publica **relatórios que sintetizam os resultados das consultas** e apresentam **estimativas de prazo** para a **adoção das políticas regulatórias**.
- O portal **Have your say** divulga e coleta comentários de **todas as consultas** adotadas nos processos de **formulação de atos legislativos, normas regulatórias e comunicações** elaborados pela Comissão Europeia. Além de ter **ferramentas amigáveis de busca e de coleta de comentários**, o portal **anuncia, em transparência ativa, as consultas que serão realizadas no futuro**, além de **indicar as etapas posteriores à consulta** necessárias para a conclusão do ciclo regulatório.
- Embora **portais centralizados** facilitem o acesso às iniciativas participativas, eles são **insuficientes para alcançar grupos pouco familiarizados com processos regulatórios**. Para **envolver** públicos “**novatos**” e “**hard-to-reach**”, os reguladores precisam adotar estratégias mais criativas, **adaptando linguagem, formatos e canais às características desses grupos**.
- No **Reino Unido**, vídeos de divulgação de consultas já incorporaram **língua de sinais** e legendas para envolver **pessoas surdas**, e **documentos convocatórios foram disponibilizados em quinze idiomas** com o objetivo de **atingir populações imigrantes**.
- Também há iniciativas nacionais alinhadas a essa lógica. O **Banco Central do Brasil** tem utilizado **vídeos curtos, linguagem simples, referências culturais populares e redes sociais** — como na campanha “**#BC Sincero**” — para aproximar temas regulatórios de públicos jovens e pouco familiarizados com o universo normativo.

## Quadro-resumo de boas práticas para o planejamento e condução dos mecanismos de participação social (continuação)

- Para que os mecanismos de participação social cumpram seus objetivos democráticos e deliberativos, é **essencial que os reguladores saibam quem está participando e quais interesses estão sendo representados** nas manifestações recebidas. Para isso, é fundamental que reguladores desenvolvam um **protocolo adequado de coleta de informações sobre os participantes**.
- Na **União Europeia**, a participação nas consultas públicas realizadas pela plataforma unificada **Have Your Say** envolve a **coleta estruturada de informações sobre quem são os contribuintes e quais interesses representam**.
- Antes de enviar comentários, participantes — sejam indivíduos ou organizações — devem **se identificar e fornecer dados** que permitam vincular sua contribuição a um perfil claro. No caso de **pessoas jurídicas**, a exigência é especialmente rigorosa. As organizações precisam informar seu registro no **Transparency Register**, uma base de dados mantida pela União Europeia que lista entidades que buscam influenciar políticas públicas.
- O registro funciona como um mecanismo de **rastreamento de interesses**, permitindo identificar claramente quem está por trás das contribuições, quais causas defendem e com que grau de legitimidade e representatividade atuam. Mesmo quando alguém opta por participar de forma anônima, ainda assim precisa fornecer dados suficientes para que o sistema identifique **qual interesse está sendo representado**.
- No **Reino Unido**, o processo de **coleta de informações sobre quem participa** das consultas públicas é **estruturado para qualificar o perfil dos contribuintes** e entender com precisão os interesses representados. Ao iniciar uma participação — por exemplo, em uma **call for evidence** — o usuário deve indicar qual é a sua condição de participação. As opções incluem: (i) indivíduo **que compartilha opiniões e experiências pessoais**; (ii) indivíduo que fala **a partir de conhecimento profissional**; (iii) **representante de organização**. Essa etapa inicial funciona como um filtro que orienta perguntas adicionais. Dependendo da alternativa escolhida, o participante é direcionado a fornecer dados complementares que permitam qualificar sua posição.

## Quadro-resumo de boas práticas para o planejamento e condução dos mecanismos de participação social (continuação)

- A **Anvisa** se destaca entre os órgãos reguladores brasileiros por **adotar um modelo mais estruturado de identificação do perfil dos participantes** de suas consultas e tomadas de subsídios. **Ao contrário da maioria dos sistemas eletrônicos de participação** — que solicitam apenas **nome e e-mail** — a agência exige **informações detalhadas** que permitem compreender **quem está participando, em nome de quem fala e qual interesse representa**.
- A linguagem simples é uma diretriz político-administrativa adotada por diversos países, que buscam, na prática, **adaptar documentos de alta complexidade técnica para o público leigo**. Recentemente, a **linguagem simples** ganhou status de **política pública**, por meio da edição da Lei n. 15.263/25.
- O governo do Reino Unido tem se destacado na produção de documentos em versão **“easy read”**, que além de utilizar **linguagem simples**, adotam **recursos visuais**, como imagens, para **facilitar a leitura e a compreensão desses textos**. A linguagem simples é utilizada não apenas com o objetivo de orientar a população para participar, mas também para **esclarecer a sociedade se e como os comentários da população serão incorporados nas próximas fases do ciclo regulatório**.
- No Brasil, o Ministério da Saúde, por meio da **Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias do SUS (Conitec)**, elabora, desde 2015, o que denomina de **“relatórios para a sociedade”**, que explicam, em **linguagem acessível**, quais seriam os supostos benefícios e contraindicações dos novos medicamentos e tecnologias e sinaliza quais serão as principais questões que a consulta pública pretende endereçar.
- Dentre as agências reguladoras brasileiras, merece destaque um **projeto-piloto** desenvolvido recentemente pela **Agência Nacional de Mineração (ANM)**, que envolve a produção de guias explicativos de normas já vigentes, com uso de linguagem simples e técnicas de *legal design*.
- A **qualificação da participação** depende também de iniciativas que **auxiliem os participantes a estruturar relatos pessoais, opiniões e dados** de forma **útil ao processo regulatório**. **Cidadãos e pessoas leigas** possuem **conhecimento situado** valioso sobre impactos, falhas operacionais, custos, barreiras e efeitos inesperados que pode **enriquecer a tomada de decisão**. Contudo, a **ausência de apoio adequado** frequentemente **dificulta a tradução dessas percepções em comentários consistentes e tecnicamente relevantes**.

## Quadro-resumo de boas práticas para o planejamento e condução dos mecanismos de participação social (continuação)

- O projeto **Regulation Room**, desenvolvido pela **Universidade de Cornell** em cooperação com agências federais norte-americanas, promoveu uma **mediação ativa das contribuições** recebidas em consultas públicas, explicando termos técnicos, contextualizando problemas regulatórios e incentivando os participantes a formular comentários mais claros e fundamentados. A intenção era **qualificar o debate** e tornar as manifestações **mais úteis** aos reguladores.
- No contexto brasileiro, há iniciativas similares voltadas à **orientação dos participantes**. Em **processo de construção de sua agenda regulatória**, a **Agência Nacional de Águas** disponibilizou documento com **diretrizes e exemplos de respostas adequadas**, além de **promover webinar explicativo** para apoiar aqueles que desejavam sugerir problemas regulatórios. Iniciativas como esta ajudam a esclarecer expectativas, reduzir dúvidas e indicar padrões mínimos de qualidade para as contribuições.
- A **qualificação participação** também depende de **sistemas eletrônicos que permitam o envio de comentários extensos e de documentos de apoio**. Plataformas consolidadas internacionalmente — como o **Regulations.gov** (Estados Unidos), o **Have Your Say** (Comissão Europeia) e o **Policy Papers and Consultations** (Reino Unido) — asseguram essa possibilidade, ao oferecer **espaços amplos para manifestação escrita** e aceitar anexos em múltiplos formatos.
- Esse modelo viabiliza contribuições baseadas em evidências, dados técnicos, análises jurídicas e propostas alternativas, fortalecendo a capacidade de influenciar decisões regulatórias. Ao permitir **maior profundidade argumentativa** e **registro transparente das manifestações**, tais plataformas **ampliam a qualidade do debate** e tornam os processos participativos **mais inclusivos**, informados e alinhados aos desafios reais enfrentados pela regulação.
- A qualificação da participação depende, também, da promoção de processos mais transparentes. Boas práticas adotadas em plataformas dos Estados Unidos, União Europeia e Reino Unido incluem a publicação em tempo real dos comentários, bem como a disponibilização de documentos e registros produzidos em todos os mecanismos de participação, como a divulgação de relatórios sintéticos com os principais resultados.

# Referências

## Trabalhos acadêmicos

BAIRD, Marcello; FERNANDES, Ivan. Flying in Clear Skies: Technical Arguments Influencing ANAC Regulations. **Brazilian Political Science Review**, vol. 8, n. 2, p. 70–92, 2014.

BALLA, S. J., DANIELS, B. M. Information Technology and Public Commenting on Agency Regulations. **Regulation & Governance**, vol. 1, n. 1, p. 46-67, 2007.

BALLA, Steven J.; BULL, Reeve; DOOLING, Bridget C.E.; HAMMOND, Emily; LIVERMORE, Michael E.; HERZ, Michael; NOVECK, Beth Simone. Responding to mass, computer-generated, and malattributed comments. **Administrative Law Review**, v. 74, p. 95, 2022.

BAXTER, Alice. **Government consultations**. House of Commons Library, 2025. Disponível em: <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10190/CBP-10190.pdf>>.

BOAG-MUNROE, G; EVANGELOU, M. **From hard to reach to how to reach: A systematic review of the literature on hard-to-reach families**. Research Papers in Education, v. 27, n. 2, p. 209-239, 2012.

BREUER, A.; WELP, Y. (Eds.). (2016). **Digital technologies for democratic governance in Latin America: Opportunities and risks**. Routledge; Fukuyama, F., & Schaake, M. (Eds.). (2023). *Digital technologies in emerging countries*. [https://fsi9-prod.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2023-05/digital\\_technologies\\_in\\_emerging\\_countries\\_digital.pdf](https://fsi9-prod.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2023-05/digital_technologies_in_emerging_countries_digital.pdf)

BRYER, Thomas A. Public Participation in Regulatory Decision-Making: cases from Regulations.gov. **Public Performance and Management Review**, vol. 37, n. 2, p. 263-279, 2013.

CABUGUEIRA, Manuel. Data and artificial intelligence for better and intelligent regulation. **ULP Law Review-Revista de Direito da ULP**, v. 14, n. 1, p. 1-7, 2020.

CUNHA Junior, Luiz Arnaldo Pereira. **Relatório Contendo a Lista de Identificação dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal, Autárquica e Fundacional, inclusive colegiados, relacionados com a Regulação**. (Apoio institucional e financeiro do BID/IADB e Secretaria de Competitividade e Melhoria Regulatória do

MDIC), 2024. Disponível em: <[https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/reg/arquivos/levantamento-de-reguladores\\_sumario-executivo-2.pdf](https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/reg/arquivos/levantamento-de-reguladores_sumario-executivo-2.pdf)>.

COGLIANESE, C. Citizen participation in rulemaking: Past, present, and future. **Duke Law Journal**, vol. 55, n. 5, p. 943-968, 2006.

COGLIANESE, Cary; KILMARTIN, Heather; MENDELSON, Evan. Transparency and Public Participation Task Force, Transparency and Public Participation in the Rulemaking Process: A Nonpartisan Presidential Transition Task Force Report. **George Washington Law Review**, vol. 77, p. 924-972, 2009.

CROW, Desearai A; ALBRIGHT, Elizabeth A; KOEBELE, Elizabeth A. Stakeholder Participation and Strategy in Rulemaking. **State, Politics & Policy Quarterly**, vol. 19, n. 2, p. 208-235, 2019.

CRUZ, Francisco Carvalho de Brito. ***Direito, democracia e cultura digital: A experiência de elaboração legislativa do Marco Civil da Internet*** (Mestrado em Direito) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 20216. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-08042016-154010/en.php>>. Acesso em; 06 mar. 2025.

FARINA, Cynthia; NEWHART, Mary; HEIDT, Josiah; CeRI. Rulemaking vs. Democracy: Judging and Nudging Public Participation that Counts. **Michigan Journal of Environmental and Administrative Law**, vol. 2, n. 1, p. 123-171, 2012a.

FARINA, Cynthia; EPSTEIN, Dimitry; HEIDT, Josiah; NEWHART, Mary. Knowledge in the People: rethinking “value” in public rulemaking participation. **Wake Forest Law Review**, vol. 47, n. 5, p. 1185-1242, 2012b.

FIESP. Resultados da Pesquisa “**Rumos da Indústria Paulista – a Indústria de Transformação e os Sistemas Regulatórios no Brasil**”, 2024.

FREMETH, A., HOLBURN, G., & SPILLER, P. The impact of consumer advocates on regulatory policy in the electric utility sector. **Public Choice**, v. 161, n. 1/2, p. 157-181, 2013.

FURLONG, Scott R.; KERWIN, Cornelius. Interest Group in Rulemaking: a decade of change. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 15, n.3, jul, p.353-370, 2005.

GERSEN, Jacob E.; O´CONNELL, Anne Joseph. **Deadlines in Administrative Law**, vol. 156, n. 4, p. 923-990, 2008.

GOLDBERG, Elizabeth. **‘Better Regulation’: European Union Style**. Harvard Kennedy School M-RCBG Associate Working Paper Series, 2018. Disponível em: <https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/publications/awp/awp98>.

GOLDEN, Marissa Martino. Interest Groups in the Rule-Making Process: who participates? Whose voices get heard? **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol 8, n. 2, p. 245-270, 2004.

GOMES, Lucas Thevenard. **Participação, linguagem e impacto dos grupos de interesse**: análise quantitativa das contribuições recebidas pela Anatel (Dissertação de Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito do Rio de Janeiro, FGV Direito Rio, 2022.

IDEC. Desafios e perspectivas: **Avaliação dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica no Brasil**, 2024. Disponível em: [https://idec.org.br/pdf/Idec\\_Avaliacao-dos-Conselhos-de-Consumidores-.pdf](https://idec.org.br/pdf/Idec_Avaliacao-dos-Conselhos-de-Consumidores-.pdf).

KERWIN, C; FURLONG, S. R. **Rulemaking: how government agencies write law and make policy**. 5. ed. SAGE Publications, 2018.

LIGHTBODY, R. **“Hard to reach’ or ‘easy to ignore’? Promoting equality in community engagement**. What Works Scotland, 2017.

LUBBERS, Jeffrey S. A Survey of Federal Agency Rulemakers’ Atitudes About Rulemaking. **Administrative Law Review**, vol. 62, n. 2, p. 451-486, 2021.

MAGAT, W. A.; KRUPNICK, A. J; HARRINGTON, W. **Rules in the Making**: a statistical analysis of regulatory agency behavior. RFF Press, 2011.

MEDELSON, Nina A. Should Mass Comments Count? **Michigan Journal of Environmental and Administrative Law**, vol. 2, n. 1, 2012, p. 173-183, 2012.

MICHENER; G.; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. **Information Polity**, vol. 18, p. 233-242, 2013.

OECD. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. OECD Publishing: Paris, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>. Acesso em: 22 jan. 2025.

OECD. **Regulatory Policy Outlook 2018**, OECD Publishing: Paris, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en> .

OECD. **OECD Regulatory Policy Outlook 2021**. OECD Publishing: Paris, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>. Acesso em: 22 jan. 2025.

PEREZ, O. Collaborative e-Rulemaking, Democratic Bots, and the Future of Digital Democracy. **Digital Governance: Research and Practice**, vol. 1, n. 1, 2020, p. 1-13.

QUERBACH, T.; ARNDT, C. “**Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play**”, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 7, OECD Publishing, Paris, 2017. <http://dx.doi.org/10.1787/2cb29d8c-en>

ROSSI, Jim. Participation Run Amok: the costs of Mass Participation for Deliberative Agency Decisionmaking. **Northwestern University Law Review**, vol. 92, n. 1, p. 173-250, 1997.

SAAB, Flávio. **Consulta pública como mecanismo de participação social: Uma análise da proibição do agrotóxico carbofurano no Brasil** (Dissertação de Mestrado). Brasília: Universidade de Brasília, 2019.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; GUERRA, Natasha Schmitt Caccia. Resolução eletrônica de conflitos em agências reguladoras. **Revista Direito GV**, vol. 16, n.1, p. 1-36, 2020.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; MARTINS, Fernanda. Os Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Saúde Suplementar. (ANS). **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 3, p. 342-368, 2018.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; Gomes, Lucas Thevenard; CANTARELLI, Luiz Guilherme; BRANCO, Luiza Szczerbacki Castello Branco. **Ferramentas de Melhoria Regulatória no Setor de Seguros: estudo empírico e recomendações de aprimoramento**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2025. 178 p. - (policy report). Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/20f85196-1058-4e7f-b306-91d6feb69f94/content>>.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; SAAB, Flávio; Gomes, Lucas Thevenard. **Análise dos Três Anos de Regulamentação da AIR no Brasil**. *Relatório de Pesquisa*. Rio de Janeiro: FGV Rio, 2024. Disponível em: <https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/post/analise-dos-tres-anos-de-regulamentacao-da-air-no-brasil>.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; SAMPAIO, Patrícia; GUERRA, Sérgio; PORTO, Antônio Maristrello. **Mecanismos de participação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)**, 2020a. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/c2c90316-96b7-46be-8ef0-4d6f98ad40cb>; Salinas, N., et al. (2020)

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; SAMPAIO, Patrícia; GUERRA, Sérgio; PORTO, Antônio Maristrello. **Mecanismos de participação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)**, 2020b. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/85fed942-62ca-4a78-a4ca-6496d66557d1>.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; SAMPAIO, Patrícia; GUERRA, Sérgio; PORTO, Antônio Maristrello. **Mecanismos de participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)**, 2020c. Disponível em: < <https://repositorio.fgv.br/items/117758f5-e777-42da-a210-61e83d3dbaa9>>.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia Salinas. A atuação dos grupos de interesse nas consultas e audiências públicas da agência nacional de saúde suplementar. **Revista de Estudos Institucionais**, vol. 7, n. 1, p. 22-53, 2021.

SALINAS, N. S. C.; SILVA, C. A. Dinâmica da participação social: Análise empírica do engajamento e influência de stakeholders nos processos normativos das agências reguladoras federais de transporte. In: Valiati, Thiago Priess; MONTEIRO, Conrado Gama Monteiro; PORTUGAL, André. **Direito Regulatório Brasileiro**, vol. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 453-473, 2024.

SANT'AMBROGIO, Michael; STASZEWSKI, Glen. Democratizing Rule Development. **Washington University Law Review**, vol. 98, n. 3, p. 793-856, 2021. Disponível em: <[https://openscholarship.wustl.edu/law\\_lawreview/vol98/iss3/7](https://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol98/iss3/7)>. Acesso em: 01 set. 2024.

SCHEFFLER, Gabriel; Failure to capture: why business do not control the rulemaking process. **Maryland Law Review**, vol. 79, n. 3, p. 700-770, 200.

SEIXAS, Luiz Felipe; SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz. **Quem faz análise de impacto regulatório no Brasil ? Uma avaliação da experiência federal / Luiz Felipe Monteiro Seixas, Nilo Luiz Saccaro Junior. – Brasília, DF: Ipea, 2025.**(Texto para Discussão n. 3.046). Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/15962/9/TD\\_3046\\_web.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/15962/9/TD_3046_web.pdf)>

SILVA, Mariana Batista da. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Revista de Administração Pública** [on-line]. v. 46, n. 4, p. 969-992, 2012.

WAGNER, Wendy; WEST, William; McGarity, Thomas; PETERS, Lisa. Deliberative rulemaking: an empirical study of participation in three agency programs. **Administrative Law Review**, vol. 73, n. 3, 2021, p. 613.

WEST, William F. Formal Procedures, Informal Processes Accountability, and Responsiveness in Bureaucratic Policymaking: an institutional policy analysis. **Public Administration Review**, vol. 64, n. 1, p. 66-80, 2004.

WOOD, Matthew. Marketing Social Marketing. **Journal of Social Marketing**, vol. 2, n. 1, p. 94-102, 2012.

YACKEE, J. W.; YACKEE, S. W. A Bias toward business? Assessing Interest Group Influence on the Bureaucracy. **Journal of Politics**, 68(1), 128-139, 2006.

YACKEE, S. W. Sweet-Talking the Fourth Branch: the influence of interest group comments on Federal Agency Rulemaking. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 16, n.1, 2006, p. 103-124.

## Documentos governamentais nacionais e estrangeiros

BRASIL. Agência Nacional de Mineração (ANM). **Guia Fácil CFEM Municípios Afetados**, 2024. Disponível em: <  
[https://anmlegis.datalegis.net/v2/documento/vf\\_retificada\\_Resolucao\\_143-2023.pdf](https://anmlegis.datalegis.net/v2/documento/vf_retificada_Resolucao_143-2023.pdf)>.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). **Relatório da Tomada Pública de Subsídios (TPS) nº 1/2018**, 2019. Disponível em:  
<[https://antigo.anvisa.gov.br/documents/219201/219401/Relat%C3%B3rio+da+TPS+n.+1\\_2018.pdf/e901c710-f06f-4207-ab6a-118f972debc3](https://antigo.anvisa.gov.br/documents/219201/219401/Relat%C3%B3rio+da+TPS+n.+1_2018.pdf/e901c710-f06f-4207-ab6a-118f972debc3)>. Acesso em: 6 mar. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). **Relatório de consolidação das Consultas Públicas nº 707 e 708/2019 Rotulagem nutricional de alimentos embalados**, 2020. Disponível em:  
<<https://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/Relat%C3%B3rio+de+An%C3%A1lise+das+Contribui%C3%A7%C3%B5es+%28RAC%29+-+CP++707+e+708/9097e99f-4090-4196-8f3a-77d12c0830ad>>. Acesso em: 6 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec). Relatório para a sociedade. **Dispositivo Intrauterino Liberador de Levonorgestrel para pacientes com endometriose com contraindicação ou não adesão aos contraceptivos orais combinados (COCs)**, 2025. Disponível em: <  
<https://www.gov.br/conitec/pt-br/midias/consultas/relatorios/2025/sociedade/relatorio-para-sociedade-no-532-diu-endometriose>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 395/2023. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Sessão de 08/03/2023. Brasília, DF: TCU, 2023c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO2578347>. Acesso em: 01 jul. 2024.

UNITED KINGDOM. Cabinet Office. **Guide to Making Legislation**, 2025. Disponível em: <  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67d96cc269606cdea9e08777/2025\\_Guide\\_to\\_Making\\_Legislation\\_-\\_with\\_phone\\_number\\_change.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67d96cc269606cdea9e08777/2025_Guide_to_Making_Legislation_-_with_phone_number_change.pdf)>.

UNITED KINGDOM. Cabinet Office. **Consultation principles: guidance**, 2018. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>.

UNITED KINGDOM. Department for Business and Trade. **Better Regulation Framework: guidance**. 2023. Disponível em: <  
<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67587ba55a2e4d4b993bfa83/better-regulation-framework-guidance-2023.pdf>>.

UNITED KINGDOM. Department of Health & Social Care. **Checking the NHS Constitution: 10 year review (easy read)**, 2024. Disponível em: <  
<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/664f5e3f8f4cb8fef9f64f39/checking-the-nhs-constitution-10-year-review-easy-read.pdf>>.

UNITED KINGDOM. Department of Health & Social Care. **Our Consultation. What you told us (easy read)**, 2025. Disponível em: <  
<https://www.gov.uk/government/consultations/changes-to-rules-the-care-quality-commission-easy-read>>.

UNITED KINGDOM. Department of Health & Social Care. **Shaping the National Cancer Plan. Call for evidence: tell us your ideas about how to make cancer care better for everyone**, 2025. Disponível em: <  
<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6800ed52ea3dd40f93681fb9/shaping-the-nation-cancer-plan-easy-read.pdf>>.

EUROPEAN UNION. Commission of the European Communities. **European governance: a white paper**. COM(2001)428 final. Disponível em: <  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/doc\\_01\\_10/DOC\\_01\\_10\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/doc_01_10/DOC_01_10_EN.pdf)>.

EUROPEAN UNION. Commission of the European Communities. Communication from the Community. **Towards a reinforced culture of consultation and dialogue** – general

principals and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. COM(2002)704 final. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF>>.

EUROPEAN UNION. **How the European Union Works**: your guide to the EU institutions. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.

EUROPEAN UNION. European Commission. Commission Staff Working Document. **Better Regulation Guidelines**. SWD (2021) 305 final. Disponível em: < <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14004-2021-INIT/en/pdf>>.

## Normas e Regulamentos Nacionais

BRASIL. Decreto nº 7.646, de 21 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde e sobre o processo administrativo para incorporação, exclusão e alteração de tecnologias em saúde pelo Sistema Único de Saúde - SUS, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2011. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7646.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7646.htm)>.

BRASIL. Decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019. Institui o portal único “gov.br” e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 abr. 2019. Disponível em: < [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9756.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9756.htm)>.

BRASIL. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 jul. 2020. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm)>.

BRASIL. Decreto nº 11.092, de 8 de junho de 2022. Promulga o Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América relacionado a Regras Comerciais e de Transparência, firmado em Brasília e em Washington, D.C., em 19 de outubro de 2020. Diário Oficial da União, DF, 9 jun. 2022. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D11092.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11092.htm)>.

BRASIL. Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024. Estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos

normativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 abr. 2024. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/decreto/d12002.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12002.htm)>.

BRASIL. Decreto nº 11.243, de 21 de outubro de 2022. Dispõe sobre as medidas a serem adotadas para a promoção de boas práticas regulatórias no âmbito do Poder Executivo federal para atender ao Anexo II ao Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América Relacionado a Regras Comerciais e de Transparência. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 out. 2022. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11243.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11243.htm)>.

Brasil. Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993. Dispõe sobre a fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica, extingue o regime de remuneração garantida e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jan. 1993. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8631.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8631.htm)>.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de junho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Diário Oficial da União, DF, 17 jul. 1997. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9472.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm)>.

BRASIL. Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011. Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 abr. 2011. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12401.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12401.htm)>.

BRASIL. Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017. Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Diário Oficial da União, DF, 27 dez. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13575.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13575.htm).

BRASIL. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jun. 2019. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm)>.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 2020. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm)>.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de junho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 2020. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm)>.

BRASIL. Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 nov. 2025. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2025/lei/l15263.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15263.htm)>.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.317, de 17 de setembro de 2025. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para tratar da Agência Nacional de Proteção de Dados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 set. 2025. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2025/Mpv/mpv1317.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2025/Mpv/mpv1317.htm).

BRASIL. Agência Nacional de Águas. Resolução ANA nº 136, de 7 de dezembro de 2022 (regimento interno da ANA). Aprova o Regimento Interno e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA. Diário Oficial da União, 9 dez. 2022. Brasília, DF, Disponível em: < <https://www.gov.br/ana/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/base-juridica/Resoluo136.pdf>>.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução Normativa nº 963, de 14 de dezembro de 2021. Estabelece as condições gerais para a criação, organização e atuação dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica. Diário Oficial da União, 22 dez. 2021. Disponível em: < <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2021963.html>>.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução Normativa nº 1.133, de 25 de agosto de 2025. Aprova a Norma de Organização nº 1, que regula o processo administrativo no âmbito da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL. Diário Oficial da União, 22 set. 2025. Disponível em: < <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren20251133.pdf>>.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração. Resolução nº 143, de 21 de novembro de 2023. Disciplina o disposto no Decreto nº 11.659, de 23 de agosto de 2023, e revoga a Resolução ANM nº 6, de 2 de abril de 2019. Diário Oficial da União, 23 nov. 2023. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-anm-n-143-de-21-de-novembro-de-2023-524902502>>.

BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. Resolução nº 734, de 21 de setembro de 2020. Aprova o Regulamento de Conselho de Usuários. Diário Oficial da União, 22 set. 2020. Brasília, DF. Disponível em: <  
<https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2020/1470-resolucao-734>>.

BRASIL. Agência Nacional de Proteção de Dados. Portaria ANPD nº 1, de 8 de março de 2021. Estabelece o Regimento Interno da Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD. Diário Oficial da União, 9 mar. 2021. Brasília, DF. Disponível em: <  
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1-de-8-de-marco-de-2021-307463618>>.

BRASIL. Agência Nacional de Proteção de Dados. Portaria ANPD nº 16, de 8 de julho de 2021. Aprova o processo de regulamentação no âmbito da Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Diário Oficial da União, 9 de jul. 2021. Brasília, DF. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/3605/portaria-anpd-n-16>.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução de Diretoria Colegiada nº 585, de 10 de dezembro de 2021. Aprova e promulga o Regimento Interno da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa e dá outras providências. Diário Oficial da União, 15 dez. 2021. Brasília, DF, Disponível em:  
[https://anvisaegis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=RDC&numeroAto=00000585&seqAto=000&valorAno=2021&orgao=RDC/DC/ANVISA/MS&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod\\_modulo=134&cod\\_menu=1696](https://anvisaegis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=RDC&numeroAto=00000585&seqAto=000&valorAno=2021&orgao=RDC/DC/ANVISA/MS&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod_modulo=134&cod_menu=1696).

BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. Resolução CVM nº 67, de 10 de março de 2022. Dispõe sobre o processo de normatização da Comissão de Valores Mobiliários – CVM. Diário Oficial da União, 10 mar. 2022. Brasília, DF. Disponível em:  
<https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol067.html>.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Portaria nº 191, de 9 de junho de 2020. Aprova o Guia de Boas Práticas Regulatórias da Secretaria de Defesa Agropecuária. Diário Oficial da União, 12 jun. 2020. Brasília, DF. Disponível em: <  
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-191-de-9-de-junho-de-2020-261274666>>.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria de Consolidação nº 1, de 28 set. 2017. Consolidação das normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde. Diário Oficial da União, 3 out. 2017. Brasília, DF. Disponível em: <  
[https://portalsinan.saude.gov.br/images/documentos/Legislacoes/Portaria\\_Consolidacao\\_1\\_28\\_SETEMBRO\\_2017.pdf](https://portalsinan.saude.gov.br/images/documentos/Legislacoes/Portaria_Consolidacao_1_28_SETEMBRO_2017.pdf)>.

BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. Resolução Susep nº 14, de 02 de maio de 2022. Disciplina o processo administrativo normativo da Superintendência de Seguros Privados - Susep. Diário Oficial da União, 2 mai. 2022. Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.susep.gov.br/safe/scripts/bnweb/bnmapi.exe?router=upload/25950>.

## Anexo I - Lista de Entidades Entrevistadas

### AGÊNCIAS REGULADORAS

#### **Entrevista número 1**

Data: 19 de dezembro de 2024

Formato: plataforma zoom

#### **Entrevista número 2**

Data: 26 de dezembro de 2024

Formato: plataforma zoom

#### **Entrevista número 3**

Data: 30 de dezembro de 2024

Formato: plataforma zoom

#### **Entrevista número 4**

Data: 7 de janeiro de 2025

Local: plataforma zoom

#### **Entrevista número 5**

Data: 20 de janeiro de 2024

Formato: plataforma zoom

### **Entrevista número 6**

Data: 28 de janeiro de 2024

Formato: plataforma zoom

### **Entrevista número 7**

Data: 11 de março de 2024

Formato: plataforma zoom

### **Entrevista número 8**

Data: 21 de março de 2025

Formato: plataforma zoom

### **Entrevista número 9**

Data: 26 de março de 2025.

Formato: plataforma zoom

## **DEMAIS REGULADORES**

### **Entrevista número 10**

Data: 22 de janeiro de 2025

Formato: plataforma zoom

### **Entrevista número 11**

Data: 27 de janeiro de 2025

Formato: plataforma zoom

### **Entrevista número 12**

Data: 19 de fevereiro de 2025

Formato: plataforma zoom

### **Entrevista número 13**

Data: 24 de fevereiro de 2025

Formato: plataforma zoom

### **Entrevista número 14**

Data: 27 de fevereiro de 2025

Local: plataforma zoom

### **Entrevista número 15**

Data: 11 de março de 2025

Local: plataforma zoom

### **Entrevista número 16**

Entrevistada: Andrea Brígida de Souza, Coordenadora de Incorporação de Tecnologias na Secretaria Executiva da Conitec.

Data: 5 de março de 2025

Local: plataforma zoom

## **OUTROS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS**

### **Entrevista número 17**

Data: 3 de janeiro de 2025

Local: plataforma zoom

### **Entrevista número 18**

Data: 20 de janeiro de 2025

Local: plataforma zoom

## **REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL**

### **Entrevista número 19**

Data: 19 de dezembro de 2024.

Local: plataforma zoom

### **Entrevista número 20**

Data: 29 de janeiro de 2024

Local: plataforma zoom

### **Entrevista número 21**

Data: 31 de janeiro de 2024

Formato: plataforma zoom

## Anexo II - Roteiros de Entrevistas

### Roteiro de entrevista para reguladores

1. Quais cargos você já assumiu e assume atualmente na agência/órgão/entidade reguladora em que trabalha? Poderia descrever as funções do cargo atual?
2. Você participou ou participa da realização de consultas/audiências públicas e outros mecanismos de participação da agência/órgão/entidade? Em caso afirmativo, descreva sua participação.
3. Há normas procedimentais claras sobre o funcionamento desses mecanismos de participação?
4. Essas regras são estáveis ou têm sofrido transformações?
5. A Lei Geral das Agências resultou em alterações dessas regras? Obs: pergunta específica para agências reguladoras
6. Como as informações sobre consultas públicas e outros mecanismos de participação são divulgadas ao público em geral?
7. Há diferenças nas informações disponibilizadas no site da agência/órgão/entidade e na plataforma Participa + Brasil?
8. Qual a sua percepção sobre a plataforma Participa + Brasil?
9. A agência/órgão/entidade costuma adotar mecanismos de participação para discutir sua agenda regulatória?
10. Em caso afirmativo, quais mecanismos de participação são adotados para a discussão das agendas? Qual a sua percepção sobre eles?
11. A agência/órgão/entidade costuma adotar mecanismos de participação para discutir conceitos e problemas regulatórios amplos (antes da minuta de norma ser elaborada)?
12. Em caso afirmativo, quais mecanismos de participação são adotados para a discussão de problemas regulatórios amplos? Qual a sua percepção sobre eles?

13. A agência/órgão/entidade costuma adotar mecanismos de participação para a realização de Análises de Impacto Regulatório (AIRs)?
14. Em caso afirmativo, quais mecanismos de participação são adotados para a discussão de problemas regulatórios amplos? Qual a sua percepção sobre eles?
15. Quais informações são exigidas das pessoas interessadas em participar de consultas públicas e mecanismos de participação afins da agência/órgão/entidade?
16. É possível, por meio dessas informações, identificar com clareza o grupo de interesse (ex: consumidores, agentes regulados, profissionais interessados, membros da academia), ao qual pertence o participante?
17. A agência/órgão/entidade permite participação anonimizada?
18. Uma vez divulgado o aviso de consulta pública ou mecanismo de participação afirm, a agência/órgão/entidade possui algum mecanismo de esclarecimento de dúvidas para potenciais participantes? Quais?
19. A agência costuma receber, por meio de reuniões presenciais ou remotas, potenciais participantes dos processos regulatórios? De que forma?
20. Descreva o perfil dos participantes mais assíduos em diferentes fases do processo regulatório (na agenda regulatória, na discussão de problemas amplos, nas consultas públicas para discutir atos normativos, etc.). Na sua avaliação, o que motiva esses grupos a participarem dos processos regulatórios?
21. Descreva o perfil dos participantes menos assíduos em diferentes fases do processo regulatório (na agenda regulatória, na discussão de problemas amplos, nas consultas públicas para discutir atos normativos, etc.). Na sua avaliação, o que inibe esses grupos a participarem dos processos regulatórios?
22. Há casos em que a agência/órgão/entidade recebe irrisório número de participantes? Quais?
23. Há casos em que a agência/órgão/entidade recebe elevado número de participantes? Quais?
24. O que poderia, na sua avaliação, ser melhorado para que mais pessoas possam participar dos processos regulatórios?
25. Como você avalia a qualidade das contribuições recebidas pela agência/órgão/entidade reguladora?

26. Essa qualidade varia conforme a natureza/saliência do objeto a ser regulado?
27. Essa qualidade varia conforme o perfil do participante?
28. Como a agência processa e responde as contribuições que recebe? A agência/órgão/entidade reguladora motiva suas respostas?
29. Na sua avaliação, o uso de mecanismos de participação social “fazem a diferença” no resultado das políticas regulatórias?
30. Quais tipos de contribuições são, na sua visão, mais úteis para auxiliar a agência/órgão/entidade para tomar suas decisões?
31. Na sua avaliação, quais tipos de contribuições são mais acatadas pela agência/órgão/entidade?
32. Além do tipo de contribuição realizada, o perfil do participante importa? Em que medida?
33. O que poderia, na sua avaliação, ser melhorado para que mecanismos de participação possam contribuir positivamente para o resultado das políticas regulatórias?
34. Teria algo a acrescentar?

## Roteiro de entrevista para usuários dos mecanismos de participação social

1. Você participou ou participa da realização de consultas/audiências públicas e outros mecanismos de participação da agência/órgão/entidade reguladora? Em caso afirmativo, descreva sua participação.
2. Há normas procedimentais claras sobre o funcionamento desses mecanismos de participação?
3. Essas regras são estáveis ou têm sofrido transformações?
4. Na sua percepção, a Lei Geral das Agências resultou em alterações dessas regras? Obs: pergunta específica para quem se relaciona com agências reguladoras.
5. Como você obtém informações sobre consultas públicas e outros mecanismos de participação realizados pelas agências/órgãos/entidade reguladoras? Exemplos: DOU, site da agência, plataforma Participa + Brasil?
6. Na sua percepção, a plataforma Participa + Brasil trouxe ganhos para a participação em processos regulatórios?
7. Qual sua opinião sobre a forma como a agência/órgão/entidade reguladora divulga essas afirmações?
8. Na sua avaliação, essas informações são completas e claras? Explique.
9. Você acompanha o processo de construção do plano regulatório da Susep? Costuma participar? De que forma?
10. A agência/órgão/entidade com a qual se relaciona costuma adotar mecanismos de participação para discutir conceitos e problemas regulatórios amplos (antes da minuta de norma ser elaborada)?
11. Em caso afirmativo, quais mecanismos de participação são adotados para a discussão de problemas regulatórios amplos? Qual a sua percepção sobre eles?

12. A agência/órgão/entidade com a qual se relaciona costuma adotar mecanismos de participação para a realização de AIRs?
13. Em caso afirmativo, quais mecanismos de participação são adotados para a discussão de problemas regulatórios amplos? Qual a sua percepção sobre eles?
14. Como você se identifica para participar de um processo regulatório da agência? Quais são as informações solicitadas pela agência/órgão/entidade reguladora (ex: nome, entidade onde trabalha, cargo que ocupa).
15. A agência/órgão/entidade com a qual se relaciona permite participação anonimizada?
16. Uma vez divulgado o aviso de consulta pública ou mecanismo de participação afim, a agência/órgão/entidade como você se prepara para participar?
17. A agência/órgão/entidade com a qual se relaciona costuma conceder tempo suficiente para sua entidade se preparar para participar de um processo regulatório?
18. Costuma solicitar esclarecimentos com a agência/órgão/entidade antes do início da consulta? Em caso afirmativo, de que forma?
19. Sua entidade participa de quais fases do ciclo regulatório? (exemplo: agenda regulatória, discussão de problemas amplos, AIR, audiências públicas, consultas públicas para discutir atos normativos, etc.)?
20. Caso participe de diferentes fases do processo regulatório, em qual percebe que a sua participação é mais efetiva?
21. Na sua avaliação, o que motiva e o que inibe sua entidade de participar de processos regulatórios?
22. Como você avalia a qualidade da participação da sua entidade?
23. Como a agência processa e responde as suas contribuições? A agência publica e motiva suas respostas? De que forma?

24. Na sua avaliação, quais tipos de contribuições são mais acatadas pela agência/órgão/entidade?
25. Na sua avaliação, quais tipos de contribuições são mais rejeitadas pela agência/órgão/entidade?
26. Na sua avaliação, o uso de mecanismos de participação social “fazem a diferença” no resultado das políticas regulatórias?
27. O que poderia, na sua avaliação, ser melhorado para que mecanismos de participação possam contribuir positivamente para o resultado das políticas regulatórias?
28. Teria algo a acrescentar?

## Anexo III - Questionário para Survey

### Nota introdutória sobre este questionário

Olá, seja bem-vindo(a) à pesquisa ***Propostas para aprimoramento da participação social em processos regulatórios da administração pública federal.***

O objetivo principal deste estudo é contribuir para a realização de um dos objetivos específicos da Estratégia Regula Melhor, que é o de ampliar a transparência das decisões regulatórias e tornar a participação social efetiva, inclusiva e contínua.

Esta pesquisa está sendo promovida pela Secretaria de Competitividade e Política Regulatória (SCPR) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e Serviços (MDIC), no âmbito do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

### Sua contribuição para esta pesquisa

Sua participação será importante para que possamos identificar oportunidades de melhoria nos processos regulatórios, de modo a torná-los mais inclusivos, participativos e deliberativos. Sua contribuição nesta pesquisa consistirá em preencher um formulário com questões sobre mecanismos de participação social em processos regulatórios da administração pública federal. **O preenchimento do formulário terá duração aproximada de 15 minutos.**

Os dados da pesquisa serão coletados por meio deste formulário eletrônico e serão salvos em planilhas e/ou base de dados para análise. **Os dados produzidos nesta pesquisa não conterão informações pessoais sensíveis dos participantes.**

## Questionário para survey (perguntas dirigidas aos reguladores)

1 – Em qual dos grupos a seguir você se identifica?

**REGULADOR.** Responsável pela gestão de mecanismos de participação, tal como órgão ou entidade da administração pública que adota mecanismos como consultas públicas, audiências públicas, tomadas de subsídios e afins, em seus processos regulatórios.

**USUÁRIO DE FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.** Usuário de mecanismos de participação, tal como organização privada ou pessoa física, representante do Ministério Público, Judiciário, órgãos de controle, dentre outros, que participa de consultas públicas, audiências públicas, tomadas de subsídios e afins, em processos regulatórios da administração pública federal.

2 – Indique a que subgrupo pertence.

Agência reguladora federal listada na Lei nº 13.848/19 (Lei Geral das Agências Reguladoras)

Órgão ou entidade que emite atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários de serviços, exceto agência reguladora listada na Lei nº 13.848/19 (Lei Geral das Agências)

Outro (ex: órgão, entidade ou agência reguladora subnacional)

3 – Como você avalia a importância da participação social para a qualidade da regulação?

Importância muito alta

Importância alta
Importância moderada
Importância baixa
Importância muito baixa
Não sei opinar

4 – Como você avalia a importância da participação social em cada uma das seguintes etapas do processo de produção normativa?

Etapa de <b>planejamento</b> (construção da agenda ou plano regulatório)	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
Etapa de <b>discussão de problemas regulatórios amplos, antes</b> do início do processo de produção normativa	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
Etapa de <b>formulação/discussão de alternativas regulatórias</b> (e.g. AIR ou outros estudos técnicos)	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
Etapa de <b>discussão da minuta de norma regulatória</b> , antes da sua entrada em vigor	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
Etapa de <b>avaliação de normas já em vigor</b> (avaliação de resultados (ARR) e revisão periódica de estoque)	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar

5 – Analise as cinco etapas do processo de produção normativa abaixo indicadas. **Escolha duas etapas** em que considera ser **mais importante a utilização de**

**mecanismos de participação social.** Digite os valores 1 (etapa mais importante) e 2 (segunda etapa mais importante) nas caixas dos itens escolhidos.

	Etapa de planejamento
	Etapa de discussão de problemas regulatórios amplos
	Etapa de formulação/discussão de alternativas regulatórias
	Etapa de discussão da minuta de norma regulatória
	Etapa de avaliação de normas já em vigor

6 – Como você avalia a importância de um **portal eletrônico unificado** (e.g. portal Participa + Brasil, portal Brasil Participativo etc.) para a participação social na regulação?

Portal único para <b>divulgação</b> das informações de todas as etapas do processo de participação social (convocação, relatório de resposta às contribuições recebidas, decisão final do regulador)	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
<b>Portal único para a realização de todas as etapas do processo de participação social</b> , nos casos de participação mediadas por tecnologias digitais (envio de contribuições, publicação do relatório de respostas pelo regulador)	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar

7 – Como você avalia o **engajamento**, em termos de **número de participantes**, nos processos regulatórios em que são utilizados mecanismos de participação social?

Engajamento muito alto
Engajamento alto
Engajamento moderado
Baixo engajamento
Engajamento muito baixo
Não sei avaliar

8 – Como você avalia a importância das seguintes **ações para aumentar o comparcimento** de partes interessadas nos processos regulatórios em que são utilizados mecanismos de participação social.

<b>Maior divulgação</b> das ações de participação social (ex: uso de redes sociais, mala direta etc.)	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
<b>Informações claras e de fácil acesso</b> sobre o conteúdo da proposta regulatória	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
Utilização de <b>linguagem simples</b> pelo regulador	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
<b>Treinamento e capacitação</b> para participar	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
<b>Ampliação do tempo</b> para envio das contribuições	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
<b>Normas gerais</b> de participação social <b>mais claras e uniformes</b>	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar

<b>Diversidade de formatos de participação</b> para atingir partes afetadas pela regulação menos propensas a participar	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
---	--

9 – Como você avalia a **diversidade de participantes (e.g. agentes regulados, consumidores, cidadãos etc.)**, nos processos em que são utilizados mecanismos de participação social?

Diversidade muito alta
Diversidade alta
Diversidade moderada
Diversidade baixa
Diversidade muito baixa
Não sei avaliar

10 – Como você avalia a importância das seguintes **ações para aumentar a diversidade** de partes interessadas nos processos regulatórios em que são utilizados mecanismos de participação social.

<b>Estratégias de divulgação</b> direcionadas especificamente às partes menos propensas para participar	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
Criação ou fortalecimento de <b>órgãos consultivos</b> de atores que atuam em defesa do interesse público (conselhos de consumidores, conselhos científicos etc.)	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar

<b>Diversidade de formatos de participação</b> (ex: reuniões presenciais locais, consultas dirigidas) para atingir as partes afetadas pela regulação menos propensas a participar	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
Criação de programas de <b>treinamento e capacitação</b> para entidades representativas de consumidores e outros grupos de interesse menos propensos a participar	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar

11 – Como você avalia a qualidade das contribuições e manifestações dos diferentes grupos de participantes nos processos regulatórios

Agentes regulados ou afetados pela regulação diretamente	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
Entidade representativa de agentes regulados	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
Agentes públicos	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
Entidade representativa de direitos (consumidores ou outros direitos difusos e coletivos)	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
Cidadão, consumidor ou usuário de serviço público (pessoa física)	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
Pesquisadores, acadêmicos e especialistas	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar

12 – Como você avalia a importância das seguintes ações para aprimorar a qualidade da participação em processos regulatórios?

Oferta de treinamento e capacitação para participar	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
Introdução de formatos de participação mais interativos	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
Melhorias nos formatos de coleta e submissão de contribuições	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar

13 - Analise o conjunto de medidas abaixo que a sua entidade poderia adotar para **ampliar e fortalecer a participação** social em processos regulatórios. Escolha **as três etapas que considera mais importantes**. Digite os valores 1 (medida mais importante), 2 (segunda medida mais importante) e 3 (terceira medida mais importante) nas caixas dos itens escolhidos.

	Maior <b>divulgação</b> das ações de participação social
	Mais <b>transparência</b> (informações completas, disponíveis e de fácil acesso)
	Utilização de <b>linguagem simples</b>
	<b>Normas gerais</b> de participação social <b>mais claras e uniformes</b>
	Ações de <b>treinamento e capacitação</b> para participar
	<b>Diversificação dos formatos</b> de participação
	<b>Melhorias nos sistemas eletrônicos</b> de participação

14 – Além dos tópicos abordados nas perguntas anteriores, você gostaria de sugerir algum outro ponto que considera importante? Descreva.

## Questionário para survey (perguntas dirigidas aos usuários dos mecanismos de participação social)

1 – Em qual dos grupos a seguir você se identifica?

REGULADOR. Responsável pela gestão de mecanismos de participação, tal como órgão ou entidade da administração pública que adota mecanismos como consultas públicas, audiências públicas, tomadas de subsídios e afins, em seus processos regulatórios.

USUÁRIO DE FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL. Usuário de mecanismos de participação, tal como organização privada ou pessoa física, representante do Ministério Público, Judiciário, órgãos de controle, dentre outros, que participa de consultas públicas, audiências públicas, tomadas de subsídios e afins, em processos regulatórios da administração pública federal

2 – Indique a que subgrupo pertence.

Agentes públicos da administração pública federal e das administrações públicas subnacionais que atuem como usuários de ferramentas de participação social

Representantes dos demais poderes (legislativo, judiciário, ministério público, órgãos de controle), que atuem como usuários de ferramentas de participação social.

Empresa regulada ou afetada pela regulação

Entidade representativa de empresas reguladas ou afetadas pela regulação

Cidadão, consumidor ou usuário de serviço público (pessoa física)

Entidade representativa de direitos (consumidores ou outros direitos difusos e coletivos)

Outros (ex: academia, especialistas, escritórios de advocacia etc.)

3 – Como você avalia a importância da participação social para a qualidade da regulação?

Importância muito alta
Importância alta
Importância moderada
Importância baixa
Importância muito baixa
Não sei opinar

4 – Como você avalia a importância da participação social em cada uma das seguintes etapas do processo de produção normativa?

Etapa de <b>planejamento</b> (construção da agenda ou plano regulatório)	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
Etapa de <b>discussão de problemas regulatórios amplos, antes</b> do início do processo de produção normativa	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar

Etapa de <b>formulação/discussão de alternativas regulatórias</b> (e.g. AIR ou outros estudos técnicos)	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
Etapa de <b>discussão da minuta de norma regulatória</b> , antes da sua entrada em vigor	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
Etapa de <b>avaliação de normas já em vigor</b> (avaliação de resultados (ARR) e revisão periódica de estoque)	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar

5 – Analise as cinco etapas do processo de produção normativa abaixo indicadas. **Escolha duas etapas** em que considera ser **mais importante a utilização de mecanismos de participação social**. Digite os valores 1 (etapa mais importante) e 2 (segunda etapa mais importante) nas caixas dos itens escolhidos.

	Etapa de planejamento
	Etapa de discussão de problemas regulatórios amplos
	Etapa de formulação/discussão de alternativas regulatórias
	Etapa de discussão da minuta de norma regulatória
	Etapa de avaliação de normas já em vigor

6 – Como você avalia a importância de um **portal eletrônico unificado** (e.g. portal Participa + Brasil, portal Brasil Participativo etc.) para a participação social na regulação?

Portal único para <b>divulgação</b> das informações de todas as etapas do processo de participação social (convocação, relatório de resposta às	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
---	--

contribuições recebidas, decisão final do regulador)	
<b>Portal único para a realização de todas as etapas do processo de participação social</b> , nos casos de participação mediadas por tecnologias digitais (envio de contribuições, publicação do relatório de respostas pelo regulador)	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar

7 - Analise as situações abaixo. **Selecione até três alternativas que mais podem prejudicar** a sua participação em processos regulatórios. Digite os valores 1 (situação mais prejudicial), 2 (segunda situação mais prejudicial) e 3 (terceira situação mais prejudicial) nas caixas dos itens escolhidos.

	Desconhecimento sobre as oportunidades de participação social
	Informações insuficientes, confusas ou de difícil acesso
	Linguagem excessivamente técnica da proposta regulatória
	Prazo exíguo oferecido pelo regulador para contribuir
	Poucos recursos para se preparar para contribuir
	Formatos de participação pouco amigáveis e/ou engessados

8 – Como você avalia a importância das seguintes ações para **incentivá-lo a participar mais** de processos regulatórios?

Maior <b>divulgação</b> das ações de participação social (ex: uso de redes sociais, mala direta etc.)	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
---	--

<b>Informações completas, disponíveis e de fácil acesso</b> sobre o conteúdo da proposta regulatória	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
Utilização de <b>linguagem simples</b> pelo regulador	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
<b>Orientações</b> detalhadas <b>sobre como se cadastrar</b> para participar	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
<b>Ampliação do tempo</b> para envio das contribuições	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
<b>Normas gerais</b> de participação social <b>mais claras e uniformes</b> entre órgãos e entidades da administração pública federal	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
<b>Clareza e completude das respostas</b> oferecidas pelos reguladores às contribuições recebidas	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar

9 – Ordene as principais **causas** que podem **prejudicar a qualidade** da sua participação em processos regulatórios. Digite 1 (um) para a que mais prejudica e 4 (quatro) para a que menos prejudica.

Inabilidade para se comunicar em termos técnicos
Desconhecimento sobre como contribuir em cada etapa do processo regulatório
Formatos de participação social pouco interativos
Ferramentas pouco flexíveis para receber diferentes tipos de contribuições

10 – Como você avalia a importância das seguintes ações para **aprimorar a qualidade da sua participação** em processos regulatórios?

Ações de <b>treinamento e capacitação</b> para participar	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
<b>Diversificação dos formatos</b> de participação (e.g. formatos presenciais, remotos síncronos etc.)	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar
<b>Melhorias nos sistemas eletrônicos</b> de participação (e.g. melhorias na coleta e processamento de contribuições, sistemas eletrônicos mais interativos)	muito alta; alta; moderada; baixa; muito baixa; não sei opinar

11 - Analise o conjunto de medidas abaixo que reguladores poderiam adotar para **ampliar e fortalecer a sua participação** em processos regulatórios. Escolha **as três que considere mais importantes**. Digite os valores 1 (medida mais importante), 2 (segunda medida mais importante) e 3 (terceira medida mais importante) nas caixas dos itens escolhidos.

	Maior <b>divulgação</b> das ações de participação social
	Mais <b>transparência</b> (informações completas, disponíveis e de fácil acesso)
	Utilização de <b>linguagem simples</b> pelo regulador
	<b>Normas gerais</b> de participação social <b>mais claras e uniformes</b>

	Ações de <b>treinamento e capacitação</b> para participar
	<b>Diversificação dos formatos</b> de participação
	<b>Melhorias nos sistemas eletrônicos</b> de participação

12 – Além dos tópicos abordados nas perguntas anteriores, você gostaria de sugerir algum outro ponto que considera importante? Descreva.

## Anexo IV - Protocolos metodológicos adotados na survey

### 1. Coleta dos dados

A presente pesquisa foi realizada mediante o envio de formulários eletrônicos, criados por meio da plataforma Qualtrics, para uma lista de 1.100 e-mails, mantida pela Secretaria de Competitividade e Melhoria Regulatória do MDIC, composta por indivíduos interessados em processos participativos do Governo Federal. A lista dos e-mails para os quais a pesquisa foi enviada era composta por agentes que atuam como reguladores (tanto em nível federal, como na esfera subnacional), assim como por usuários dos sistemas de participação social do governo, provenientes de diversos grupos de interesse.

Por meio desse expediente, foi possível obter um total de 417 respostas online em um período de 20 dias, entre 26 de fevereiro e 18 de março de 2025. Esses dados foram baixados em formato CSV e analisados com auxílio da linguagem de programação R<sup>150</sup>, utilizando-se as ferramentas usuais de análise de dados disponibilizadas pela biblioteca Tidyverse<sup>151</sup>.

Uma seleção inicial dos dados foi realizada com base no percentual de preenchimento do formulário e no registro de IPs oferecido pela plataforma Qualtrics. Inicialmente, foram selecionados apenas as respostas ao formulário que haviam completado ao menos 50% dos itens perguntados. Com isso, buscou-se excluir da análise diversos casos de respondentes que apenas iniciaram o preenchimento do formulário, mas não chegaram a responder à maior parte do que foi perguntado. Em seguida, um filtro de IPs foi utilizado para selecionar apenas uma resposta de cada respondente, eliminando-se assim a contabilização duplicada dos casos em que um respondente inicia o preenchimento do formulário, abandona antes de terminar, mas depois volta para responder ao formulário novamente.

O critério de seleção para os casos de duplicação de IPs consistiu em preservar apenas a última resposta mais completa de cada respondente. Assim, primeiro excluimos os IPs

---

<sup>150</sup> R Core Team (2021). R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. URL <https://www.R-project.org/>.

<sup>151</sup> Wickham H, Averick M, Bryan J, Chang W, McGowan LD, François R, Grolemund G, Hayes A, Henry L, Hester J, Kuhn M, Pedersen TL, Miller E, Bache SM, Müller K, Ooms J, Robinson D, Seidel DP, Spinu V, Takahashi K, Vaughan D, Wilke C, Woo K, Yutani H (2019). "Welcome to the tidyverse." *Journal of Open Source Software*, 4(43), 1686.

duplicados nos casos em que havia alguma resposta com um percentual de preenchimento dos itens perguntados mais elevado. Em seguida, se ainda houvesse IPs duplicados com o mesmo percentual de preenchimento, escolhemos apenas aquele cujo preenchimento foi iniciado por último, utilizando o campo de data de início provido pela plataforma Qualtrics, que registra o horário exato de início de cada preenchimento.

Com esses expedientes, obteve-se então um total de 168 respostas distintas ao formulário, as quais compõem a base de análise empregada para a presente pesquisa.

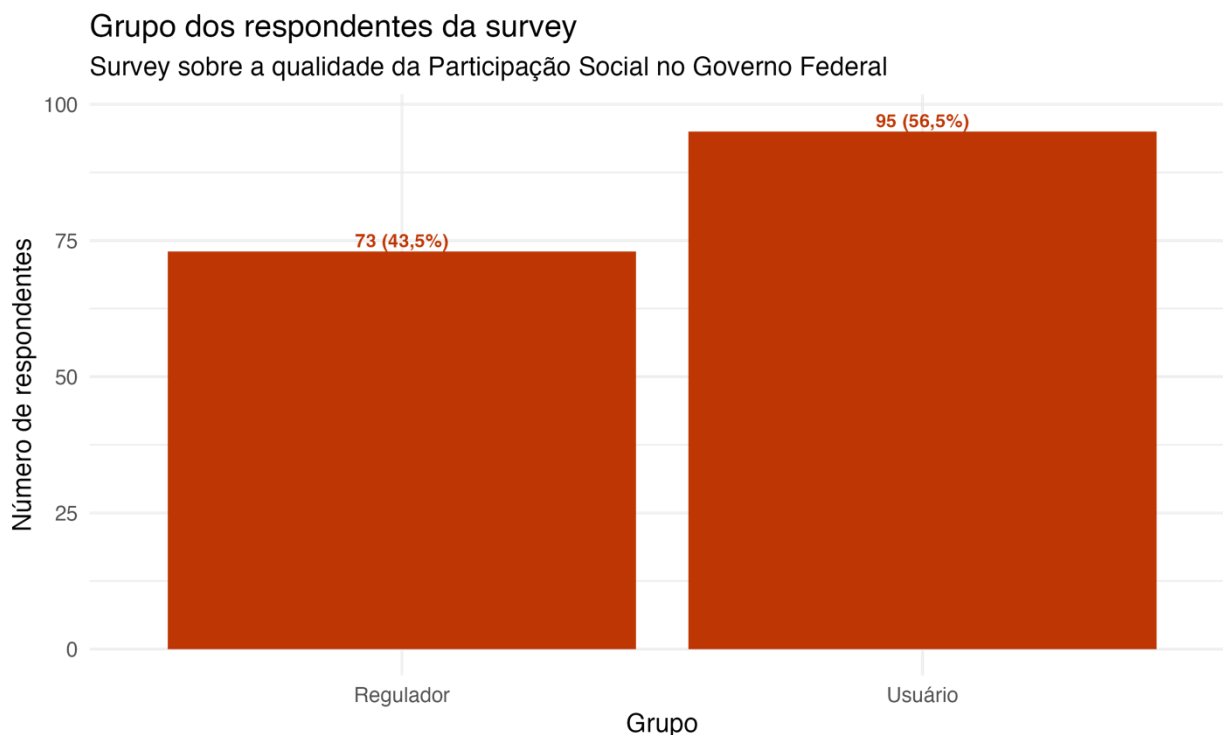
### **1.1. Perfil dos respondentes**

As primeiras duas perguntas do formulário buscavam caracterizar o perfil dos respondentes. A primeira questionava a qual grupo o respondente pertencia, dentre duas opções descritas no formulário da seguinte forma:

- **REGULADOR.** Responsável pela gestão de mecanismos de participação, tal como órgão ou entidade da administração pública que adota mecanismos como consultas públicas, audiências públicas, tomadas de subsídios e afins, em seus processos regulatórios.
- **USUÁRIO DE FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.** Usuário de mecanismos de participação, tal como organização privada ou pessoa física, representante do Ministério Público, Judiciário, órgãos de controle, dentre outros, que participa de consultas públicas, audiências públicas, tomadas de subsídios e afins, em processos regulatórios da administração pública federal.

O gráfico da figura 67 a seguir, mostra a divisão dos respondentes entre os grupos, evidenciando que uma maioria deles pertencia ao grupo dos usuários (95 das 168 respostas, ou 56,5%). A depender dessa resposta, os respondentes foram encaminhados a um conjunto de perguntas que poderia ser diferente. Algumas perguntas foram reproduzidas, da mesma forma, em ambas as versões do formulário, sendo respondidas, assim, tanto por reguladores quanto por usuários. Outras perguntas foram formuladas de forma específica para o grupo de respondentes para o qual elas eram pertinentes. Nas análises e gráficos que acompanham este relatório, há uma indicação explícita do grupo de respondentes pertinente, sempre que a pergunta foi direcionada apenas para um dos grupos.

**Figura 67 – Modalidades de respondentes da survey (em %)**

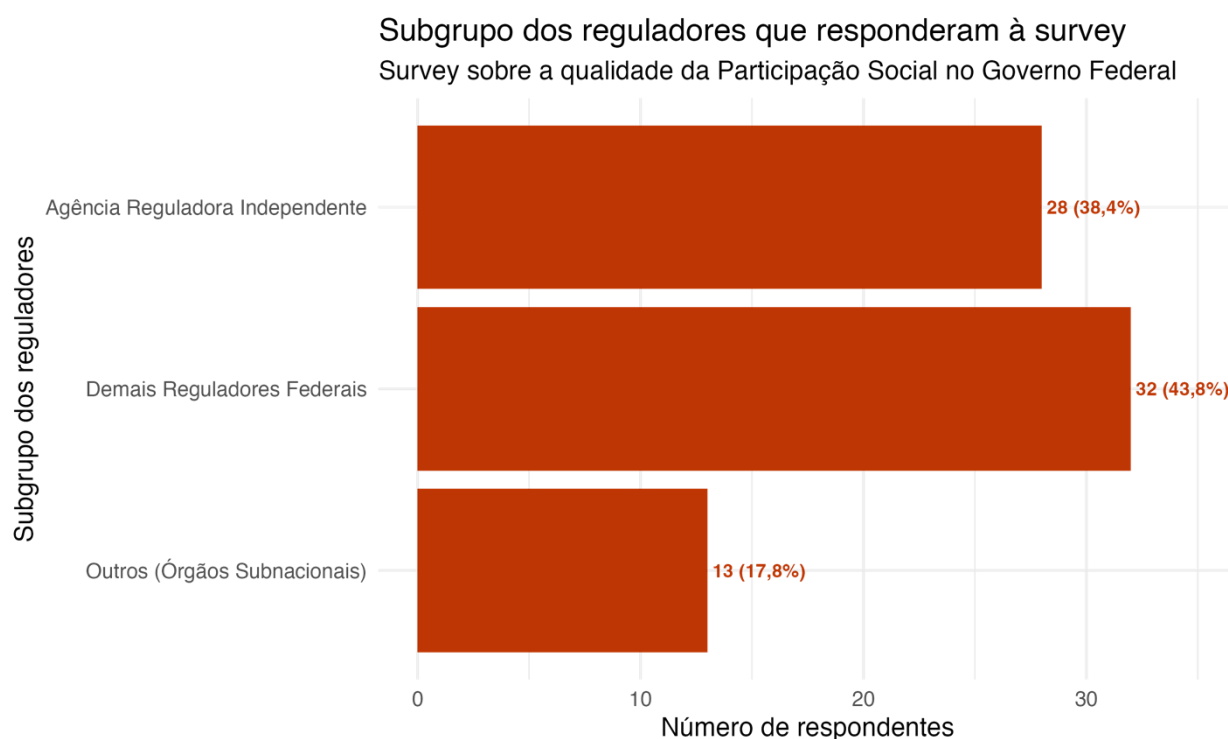


Além da caracterização do grupo, o formulário buscou ainda distinguir os subgrupos de reguladores e de usuários que responderam ao formulário. Para os reguladores, havia 3 opções de subgrupos aos quais os respondentes poderiam se vincular:

- Agência reguladora federal listada na Lei nº 13.848/19 (Lei Geral das Agências Reguladoras).
- Órgão ou entidade que emite atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários de serviços, exceto agência reguladora listada na Lei nº 13.848/19 (Lei Geral das Agências).
- Outro (ex: órgão, entidade ou agência reguladora subnacional).

O gráfico da figura 68 mostra a proporção de cada um desses subgrupos, entre os respondentes reguladores.

**Figura 68 (subgrupos de reguladores que responderam à survey)**

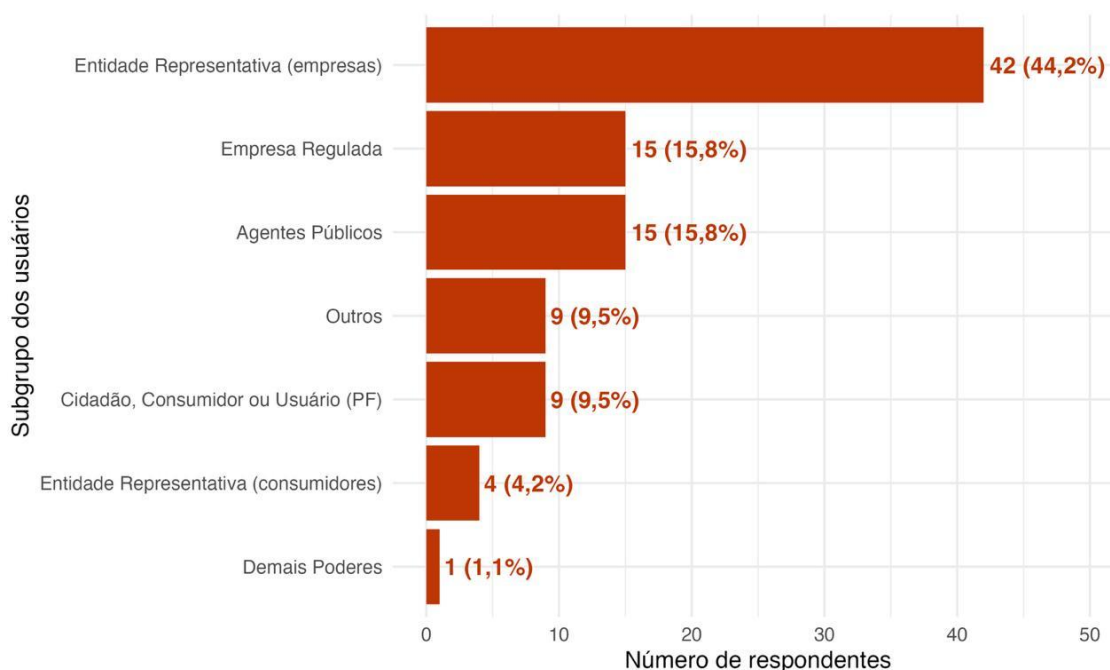


Para os usuários, por sua vez, havia 7 opções de subgrupos aos quais os respondentes poderiam se vincular:

- Agentes públicos da administração pública federal e das administrações públicas subnacionais que atuem como usuários de ferramentas de participação social.
- Representantes dos demais poderes (legislativo, judiciário, ministério público, órgãos de controle) que atuem como usuários de ferramentas de participação social.
- Cidadão, consumidor ou usuário de serviço público (pessoa física).
- Empresa regulada ou afetada pela regulação.
- Entidade representativa de direitos (consumidores ou outros direitos difusos e coletivos).
- Entidade representativa de empresas reguladas ou afetadas pela regulação.
- Outros (ex: academia, especialistas, escritórios de advocacia etc.).

O gráfico da figura 3 mostra a proporção de cada um desses subgrupos, entre os respondentes usuários.

**Figura 69- Subgrupos dos usuários que responderam à survey**



Como pode-se observar, a categoria referente aos representantes dos demais poderes contou com apenas 1 respondente e, por essa razão, em algumas das análises que se seguem ela foi incorporada à categoria “Outros”.

## 1.2. Scores, médias e variância

Diversas perguntas do formulário buscavam quantificar a percepção dos respondentes acerca de aspectos da participação social. Nesses casos, as perguntas sempre adotaram a mesma escala de avaliação, composta por 5 graus de intensidade “muito baixo”, “baixo”, “moderado”, “alto” e “muito alto”. Além disso, nesses casos, sempre foi incluída a opção “não sei opinar”.

A partir dessa escala as respostas foram sintetizadas em um score numérico, com o objetivo de possibilitar o uso de medidas estatísticas de tendência central e de dispersão (média e variância) para resumir os resultados obtidos, quando isso fosse pertinente. Para tanto, a escala de intensidade descrita acima foi convertida em um número que poderia variar entre 1 (“muito baixo”) e 5 (“muito alto”). Os casos em que o respondente selecionou a opção “não sei opinar” não foram nunca quantificados, foram sempre excluídos da análise, refletindo a ausência de resposta por aquele respondente à respectiva pergunta.