

# Guia de Participação Social para Reguladores Federais

Produto 3 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 3:**

### **Guia de Participação Social para Reguladores Federais**

---

#### **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

Apresentação .....	1
<b>1. Integrando a Participação Social ao Ciclo Regulatório .....</b>	<b>4</b>
1.1 Por que é necessária a participação social na regulação? .....	5
1.2 Participação em processos regulatórios na era digital.....	7
1.3 Em qual fase do ciclo regulatório deve-se adotar a participação social? .....	9
1.4 De que modo ferramentas como agenda regulatória, AIR e ARR podem fortalecer a participação social? .....	13
1.5 Etapas do processo de participação social no ciclo regulatório.....	14
1.6 Mecanismos de participação social na legislação federal brasileira.....	16
Considerações e recomendações .....	23
Recomendações para garantir uma participação social efetiva ao longo do ciclo regulatório .....	24
Recomendações para integrar a participação social às demais ferramentas de melhoria regulatória.....	25
Recomendação para a incorporação de boas práticas regulatórias a todas as modalidades de participação social .....	26
<b>2. Incorporando princípios e <i>standards</i> de participação social .....</b>	<b>27</b>
2.1 Princípio da legitimidade .....	29
2.2 Princípio da transparência.....	30
2.3 Princípio da proporcionalidade .....	32
2.4 Princípio da efetividade .....	33
Considerações e recomendações .....	34
Recomendações para adoção de princípios e <i>standards</i> de participação .....	35
<b>3. Planejando a participação social .....</b>	<b>37</b>
3.1 Definindo o escopo e objetivos da participação social .....	39
3.2 Mapeando as partes afetadas e/ou interessadas na regulação .....	40
3.3 Definindo os formatos dos mecanismos de participação social .....	41
3.3.1 Adotando nomenclatura uniforme para as diversas modalidades de participação social .....	45
3.3.2 Definindo prazos adequados para a preparação para as distintas modalidades de participação social .....	48
3.4 Divulgando o planejamento da participação social .....	51
Considerações e recomendações .....	54
Recomendações para a adoção de nomenclatura uniforme para as diferentes modalidades de participação social .....	56
Recomendações para a definição de prazos para a participação social .....	57

Recomendações para um planejamento adequado da participação social .....	58
<b>4. Conduzindo os processos de participação social .....</b>	<b>60</b>
4.1 Diversificando e customizando a divulgação da realização dos mecanismos de participação social .....	62
4.2 Fortalecendo a transparência dos mecanismos de participação restritos a convidados.....	65
4.3 Adaptando a linguagem ao perfil do público-alvo da regulação .....	67
4.4 Orientando as partes interessadas a participar de forma qualificada .....	71
4.4.1 Orientando sobre os propósitos da participação social.....	74
4.4.2 Orientando cidadãos e pessoas leigas a desenvolver comentários úteis para a tomada de decisão regulatória .....	76
Um exemplo brasileiro: “Perspectiva do Paciente” na incorporação de novas tecnologias do SUS 79	
4.5 Coletando informações sobre os interesses representados pelos usuários.....	80
4.6 Consultando de forma eficaz.....	83
4.7 Garantindo a publicidade dos comentários recebidos .....	84
Considerações e recomendações .....	85
Recomendações para divulgar iniciativas de participação social e orientar seu público-alvo .....	86
Recomendações para coleta e divulgação de comentários .....	87
<b>5. Prestando contas à sociedade .....</b>	<b>88</b>
5.1 Publicizando a análise dos comentários recebidos em cada mecanismo de participação social .....	90
5.2 Organizando e padronizando a análise dos comentários .....	91
5.3 Notificando os participantes da publicação dos relatórios de respostas .....	92
5.4 Elaborando relatório final de análise da participação social para todo o ciclo regulatório .....	93
Recomendações para resposta das ações de participação social.....	95
Considerações Finais .....	96
<b>Referências .....</b>	<b>98</b>

# Quadros e Figuras

Figura 1. Estrutura do guia .....	3
Tabela 1: Fundamentos e pressupostos da participação social .....	7
Figura 2. Participação social nas diferentes fases do ciclo regulatório .....	12
Figura 3. Fases e Etapas do Processo de Participação Social .....	16
Figura 4. Processo administrativo de consulta pública previsto na LGA .....	18
Figura 5. Cronologia das leis e regulamentos sobre participação social em processos regulatórios da administração pública federal .....	21
Figura 6. Previsão normativa da participação social nas fases do ciclo regulatório .....	22
Figura 7. Etapas da Fase de Planejamento da Participação Social .....	39
Figura 8. Mecanismos de participação para a coleta pontual de informações ou evidências .....	43
Figura 9. Mecanismos de participação para a coleta prolongada de informações .....	44
Figura 10. Mecanismos de participação para feedback da população sobre documentos oficiais (agenda, AIR, minuta normativa e ARR) .....	45
Figura 11. Modalidades de participação e suas respectivas nomenclaturas .....	48
Figura 12. Prazos de duração da “Call for Evidence” e do “Feedback de Stakeholders” em processos regulatórios da União Europeia .....	50
Figura 13. Agenda regulatória da CVM para o ano de 2025, com previsão das consultas públicas a serem realizadas .....	52
Figura 14. Publicação da agenda de participação social para a discussão da proposta do “Construction Services Act”, da União Europeia .....	53
Figura 15. Sistema de busca do portal Have your Say, da União Europeia, para mecanismos de participação que serão realizados no futuro (upcoming) .....	54
Figura 16. Etapas da Fase de Condução da Participação Social .....	62
Figura 17. Vídeo da série “#BC Sincero”, em página do Banco Central do Brasil na rede social do Instagram .....	64
Figura 18. Documentos informativos sobre consultas governamentais no Reino Unido, em formato easy read .....	69
Figura 19. Relatório para a sociedade, sobre recomendação do Conitec de incorporação de novo dispositivo em saúde no SUS .....	70
Figura 20. “Guia Fácil” da Resolução ANM nº 143/2003 .....	71
Figura 21. Orientações para a Tomada de Subsídios da Agenda Regulatória da ANA 2025/26 .....	75
Figura 22. Webinar sobre a Elaboração da Agenda Regulatória da ANA .....	76
Figura 23. Etapas da Fase de Resposta das Ações de Participação Social .....	89

# Apresentação

O **Guia de Participação Social para Reguladores Federais** tem como objetivo principal oferecer orientações conceituais e práticas para fortalecer a participação social em todas as fases do ciclo regulatório. Elaborado no âmbito de consultoria técnica para a Secretaria de Competitividade e Política Regulatória (SCPR) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o guia foi desenvolvido para apoiar órgãos e entidades reguladoras na construção de processos participativos mais **legítimos, transparentes, inclusivos e efetivos**, promovendo uma cultura de engajamento contínuo entre Estado e sociedade. Ele parte do reconhecimento de que a participação social é um componente essencial da boa governança regulatória e um instrumento indispensável para a formulação de políticas públicas mais responsivas, democráticas e baseadas em evidências.

A estrutura do guia reflete o próprio ciclo regulatório e foi organizada em cinco grandes seções. A primeira trata da **integração da participação social às diferentes fases do ciclo regulatório** e mostra como ferramentas como a agenda regulatória, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) podem se articular para promover maior engajamento, previsibilidade e qualidade decisória. A segunda seção apresenta os **princípios e standards** que devem orientar a política de participação social, como **legitimidade, transparência, proporcionalidade e efetividade**, traduzindo-os em recomendações operacionais que podem ser adaptadas à realidade institucional de cada órgão regulador.

A **terceira seção** dedica-se ao **planejamento da participação social**, entendendo-o como etapa indispensável para garantir coerência, representatividade e efetividade às iniciativas de engajamento. O guia explica como a clareza de objetivos e a identificação dos públicos impactados ajudam a calibrar o desenho participativo, evitando tanto a exclusão de grupos relevantes quanto a dispersão de esforços. Também

oferece orientações para uniformizar a nomenclatura dos mecanismos utilizados (como tomadas de subsídios, consultas e audiências públicas), definir prazos proporcionais à complexidade dos temas e planejar estratégias de comunicação que garantam ampla publicidade e compreensão das propostas em debate.

A **quarta seção** aborda a **condução dos processos participativos**, enfatizando que a execução bem-sucedida depende de comunicação clara, linguagem acessível e diversificação de canais e formatos. O guia recomenda que os órgãos e entidades reguladoras adotem estratégias de comunicação customizadas, combinando meios digitais e presenciais, e recorram a formatos inovadores — como webinários, vídeos informativos e materiais de linguagem simples — para aproximar públicos menos especializados. Destaca, ainda, a importância de orientar os participantes sobre o propósito de cada consulta e sobre a melhor forma de elaborar contribuições úteis, elevando a qualidade técnica e deliberativa das manifestações recebidas. Outro aspecto enfatizado é a necessidade de **transparência e registro das contribuições**, assegurando que as informações coletadas estejam disponíveis ao público e possam ser verificadas e utilizadas de forma sistemática na formulação das normas.

Por fim, a **quinta seção** trata da **resposta estatal às contribuições**, etapa que encerra o ciclo participativo e consolida o aprendizado institucional. O guia recomenda que os órgãos elaborem **relatórios de análise de contribuições** para todas as modalidades de participação social, com justificativas correspondentes. Além disso, reforça a importância de **notificar os participantes** quando esses relatórios forem publicados, de modo a fechar o ciclo de comunicação e reconhecer o esforço investido pelos cidadãos e organizações na consulta. O guia propõe, ainda, a elaboração de um **relatório final de análise da participação social**, documento abrangente que reúna as interações ocorridas em todas as fases do ciclo regulatório, servindo como instrumento de memória institucional, transparência e prestação de contas.

Além de recomendar diretrizes, o guia tem caráter propositivo e busca induzir uma mudança cultural na administração pública. Ele estimula reguladores a compreender a participação não como mera exigência formal, mas como instrumento estratégico para aprimorar a qualidade das decisões e fortalecer a confiança social nas

instituições. Ao adotar práticas que garantam previsibilidade, retorno às contribuições e inclusão de novos públicos, as agências e órgãos reguladores podem criar **ciclos virtuosos de engajamento**, nos quais a participação bem estruturada retroalimenta a transparência, a legitimidade e a efetividade da regulação.

Em síntese, o guia oferece um roteiro metodológico e normativo para orientar reguladores na institucionalização de práticas participativas consistentes e duradouras. Sua ambição é contribuir para que a participação social se torne uma dimensão transversal da melhoria regulatória — não apenas um procedimento a ser cumprido, mas uma prática estruturante da ação estatal, capaz de aproximar o poder público da sociedade e de fortalecer os fundamentos democráticos da regulação no Brasil.

**Figura 1. Estrutura do guia**



# 1. Integrando a Participação Social ao Ciclo Regulatório

A participação social constitui um dos pilares da boa governança regulatória e deve ser compreendida como parte integrante do próprio **ciclo de produção das normas**. Longe de se limitar a um procedimento formal, a participação é um instrumento substantivo de aprimoramento das decisões públicas, pois amplia a legitimidade, a transparência e a qualidade técnica das políticas regulatórias. Ao permitir que cidadãos, organizações da sociedade civil, agentes econômicos e especialistas contribuam com informações e perspectivas diversas, o processo regulatório torna-se mais responsivo às necessidades sociais e mais robusto diante de suas consequências práticas.

Integrar a participação social ao ciclo regulatório significa reconhecê-la como uma **ferramenta transversal de melhoria regulatória**, que deve dialogar com outros instrumentos institucionais, como a Agenda Regulatória, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR). Quando planejada e executada de modo coordenado com essas ferramentas, a participação amplia o conhecimento disponível, orienta a definição de prioridades, legitima as alternativas propostas e reforça a *accountability* das decisões.

O objetivo desta seção é apresentar os **fundamentos conceituais e normativos** da participação social no contexto da regulação federal, explicando por que ela é necessária, em quais fases do ciclo regulatório deve ocorrer e de que modo pode ser articulada com os demais instrumentos de melhoria regulatória. Também se descrevem as etapas do processo participativo e os principais mecanismos previstos na legislação brasileira, destacando avanços recentes e lacunas que ainda precisam ser enfrentadas. Ao final, são oferecidas recomendações práticas para que a participação social seja incorporada de forma sistemática, efetiva e coerente com as exigências de uma regulação transparente, legítima e baseada em evidências.

## **1.1 Por que é necessária a participação social na regulação?**

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 administrativas, 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 pode 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 pelos órgãos e entidades reguladoras, 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 subrepresentados 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 *et al* (2013) 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	Informações disponíveis	Argumentos jurídicos, técnicos, econômicos e científicos
Diálogos	Informações claras, precisas e compreensíveis	Conhecimento “situado”
Acordos/Consensos		
Influência na decisão final		

Fonte: elaboração própria com base em descrições de Wagner *et al* (2021); Coglianese *et al* (2009) e Farina *et al* (2012a).

## 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 ampliar as 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 a partir do final dos anos 1990. Para fins deste guia, considera-se como “agências reguladoras” as entidades listadas na Lei nº 13.848/2019, também conhecida como “Lei Geral das Agências” (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, mais recentemente, a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD).<sup>1</sup>

As leis instituidoras dessas agências, com algumas exceções,<sup>2</sup> previram a obrigatoriedade de consulta pública 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).

Em anos recentes, os mecanismos de participação eletrônica passaram a ser adotados também por órgãos e entidades com competências regulatórias não listados

---

<sup>1</sup> Cf. Medida Provisória n. 1.317, de 17 de setembro de 2025, que equiparou a ANPD às demais agências listadas na LGA.

<sup>2</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).

na LGA. Os reguladores federais, de um modo geral, vêm adotando mecanismos de participação eletrônica em diversos formatos, que não se restringem às consultas públicas de participação *online* e escrita. Audiências públicas, reuniões participativas e webinários virtuais também são hoje comumente adotados pelos reguladores federais, embora haja variação na forma como esses mecanismos são conduzidos.

Neste guia, 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 guia, 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 Em qual fase do ciclo regulatório deve-se adotar a participação social?**

A participação social pode ser incorporada em todas as fases do ciclo regulatório, porém ela é mais efetiva quando adotada em suas fases iniciais.

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).

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.

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 elaboração normativa, 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 do

*Administrative Procedure Act (APA)* norte-americano, 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 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>3</sup>, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)<sup>4</sup> e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), 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

---

<sup>3</sup> Art. 30, VIII, da Resolução ANA nº 136, de 7 de dezembro de 2022 (regimento interno da ANA).

<sup>4</sup> Art. 22 da Resolução de Diretoria Colegiada nº 585, de 10 de dezembro de 2021 (regimento interno da Anvisa).

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)** 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 (OCDE, 2020). A ARR também ganha em legitimidade, precisão e qualidade quando engaja as partes interessadas no seu processo de elaboração.

A figura 2 mostra que a participação social pode estar inserida em todas as fases do ciclo regulatório. 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. 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 Commission* (2021); OCDE (2012); OCDE (2021).

## 1.4 De que modo ferramentas como agenda regulatória, AIR e ARR podem fortalecer a participação social?

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.

Como ferramenta de gestão, a **Agenda Regulatória** auxilia a administração pública a definir, ordenar, preparar e executar as ações exigidas ao longo do processo normativo, promovendo o emprego otimizado dos recursos disponíveis e auxiliando o atingimento dos objetivos previamente traçados, o que confere maior eficácia e eficiência à atividade normativa (Cintra de Oliveira, 2023). A publicidade do planejamento obtida com a divulgação das agendas permite que a sociedade obtenha de modo facilitado, a partir de um único documento, informações sobre “o quê” a administração pública pretende regular e sobre “como” (ou conforme quais procedimentos) cada problema regulatório será avaliado e a regulação será proposta, debatida com a sociedade, e decidida pela agência (COPELAND, 2009). A Agenda Regulatória é, portanto, um instrumento particularmente importante para que a ação regulatória seja mais previsível, permitindo assim que os regulados contribuam de forma mais efetiva para as decisões regulatórias.

Do mesmo modo que a participação social exerce um papel essencial na construção das agendas, estas também podem fortalecer a participação ao conferir **previsibilidade e transparência** às intenções normativas dos reguladores. As agendas regulatórias informam a população não somente a respeito das normas regulatórias que órgãos e entidades reguladoras pretendem editar ou modificar no período da sua vigência, mas também do cronograma de participação social para cada norma regulatória. O anúncio prévio, por meio de agendas, dos mecanismos de participação social que serão realizados no ano ou biênio vindouro 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.

As **avaliações de impacto**, por sua vez, também exercem papel indutor e qualificante da participação. Quando a **Análise de Impacto Regulatório** é elaborada de forma clara, transparente e bem estruturada, ela oferece à sociedade um ponto de partida qualificado para o debate. O relatório de AIR serve como documento técnico que explicita 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 e audiências públicas concentrem seus esforços em aspectos centrais da proposta normativa.

De forma semelhante, a **Avaliação de Resultado Regulatório** 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 análise integrada dessas ferramentas revela que sua eficácia depende fundamentalmente de sua articulação. A agenda regulatória 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. Em vez de enxergar essas ferramentas como soluções isoladas ou meras exigências formais, é preciso compreendê-las como componentes interdependentes de uma arquitetura institucional voltada à boa governança e ao interesse público.

## **1.5 Etapas do processo 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.

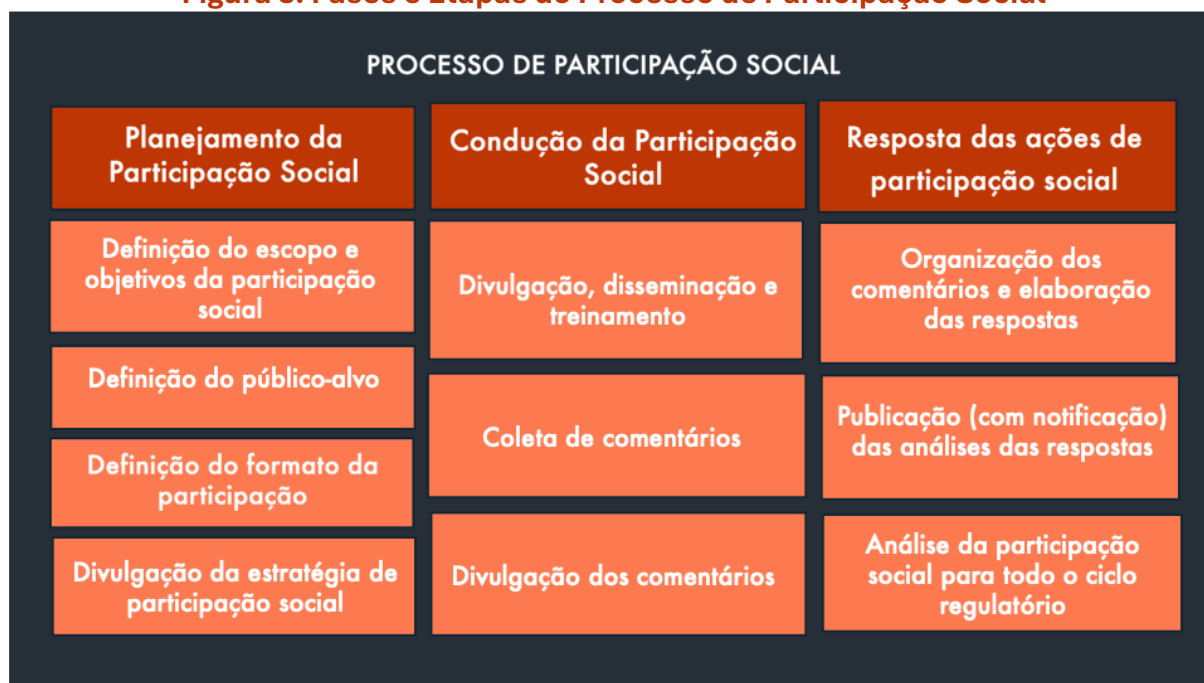
O **planejamento** é etapa crucial do processo de participação social, visando legitimidade, transparência e qualidade para a tomada de decisão regulatória. Como será detalhado nas seções seguintes deste guia, a escolha do conjunto de mecanismos de participação social a ser adotado em um determinado ciclo regulatório dependerá dos **objetivos** que se pretende atingir com a intervenção regulatória, bem como do **perfil do público que será diretamente afetado ou interessado** na regulação. O **formato** e as características do(s) mecanismo(s) de participação a serem adotados deverão ser coerentes com esses objetivos e público-alvo.

Ultrapassada a fase de planejamento, cabe ao regulador **conduzir os mecanismos de participação social** escolhidos. Esta fase contempla desde ações de **divulgação e comunicação** sobre a participação social, passando pela **coleta de comentários** e a **publicação das contribuições** recebidas.

Por fim, a terceira e última fase consiste em oferecer à população uma **resposta governamental de todas as ações de participação social**. Esta fase inclui a **preparação e publicação das respostas**, inicialmente para cada um dos mecanismos de participação realizados e ao final para a **análise dos resultados** da participação social para todo o ciclo regulatório.

A figura 3 apresenta as fases e etapas dos processos de participação social. É imprescindível que todas essas fases e etapas sejam observadas visando garantir uma participação social mais efetiva.

**Figura 3. Fases e Etapas do Processo de Participação Social**



Fonte: Adaptado de *European Commission* (2021).

## 1.6 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>5</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, às agências reguladoras nela

<sup>5</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.

listadas 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.

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**.

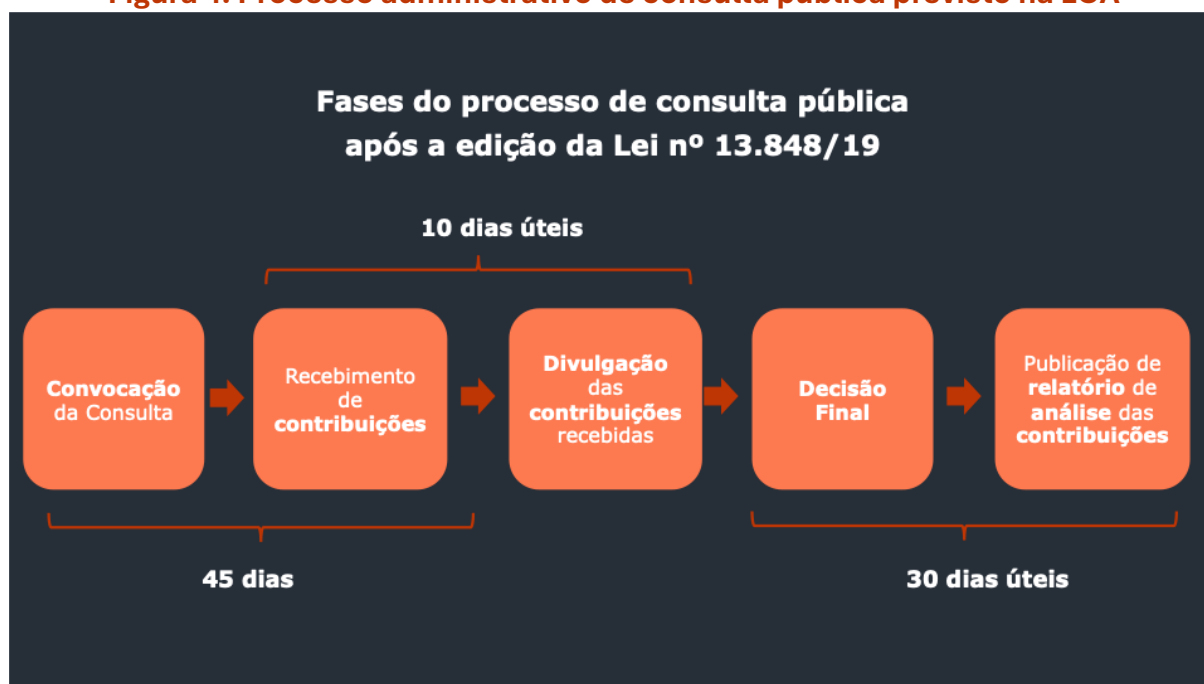
Com a convocação, a agência não apenas dá conhecimento à sociedade de que realizará consulta pública, como também é comum que seja disponibilizado um material de apoio à participação, que busca auxiliar os agentes sociais e mostrar ao público como os debates estão sendo conduzidos pela agência até aquele 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>6</sup> Antes da LGA, esses prazos eram individualmente definidos por cada agência, variavam muito entre si, e eram 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

---

<sup>6</sup> Art. 9º, § 2º, da Lei nº 13.848/19.

consulta pública, no prazo de até 10 dias úteis do seu encerramento.<sup>7</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 úteis da tomada de decisão final da agência.<sup>8</sup>

**Figura 4. 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 13.874/19, 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>9</sup> Em 30 de junho de 2020, é editado o Decreto nº 10.411, que regulamenta o uso da Análise

<sup>7</sup> Art. 9º, § 4º, da Lei nº 13.848/19.

<sup>8</sup> Art. 9º, § 5º, da Lei nº 13.848/19.

<sup>9</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 (Cunha Junior, 2024).

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** (promulgado pelo Decreto Nº 11.092 de 2022). O Anexo II deste protocolo estabeleceu um conjunto de 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>10</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 impactem significativamente o comércio internacional e 45 dias para os demais casos.<sup>11</sup> Essas consultas públicas devem admitir manifestações por escrito em formato eletrônico, exceto manifestações anônimas, que passaram a ser proibidas.<sup>12</sup>

O Decreto nº 11.243/22 também exigiu, inicialmente, que essas consultas públicas fossem realizadas pela plataforma “**Participa + Brasil**”<sup>13</sup> ou outra que vier a

---

<sup>10</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>11</sup> Essas novas regras constam do parágrafo 2º do art. 9º do Decreto nº 10.411/2020, acrescentado pelo Decreto nº 11.243/22.

<sup>12</sup> Esta proibição consta do § 6º do art. 9º do Decreto nº 10.411/20, acrescentado pelo Decreto nº 11.243/22.

<sup>13</sup> Cf. art 8º do Decreto nº 11.243/22, que alterou a redação do art. 10 do Decreto nº 10.411/2020.

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>14</sup>. No entanto, esse decreto manteve a obrigatoriedade de publicação de atos convocatórios dessas consultas públicas via plataforma “Participa + Brasil” e eventuais substitutas.<sup>15</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>16</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).

Recentemente, o Decreto nº 12.002/24 estabeleceu o dever geral, para todos os órgãos da administração pública federal, de divulgação por transparência ativa as respostas às manifestações recebidas em consultas públicas<sup>17</sup>.

As leis e decretos acima mencionados estabelecem, conjuntamente, um regime regulatório no qual não só as doze 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 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

---

<sup>14</sup> Cf. art. 30, § 1º, do Decreto nº 12.002/24.

<sup>15</sup> Cf. art. 30, § 2º, do Decreto nº 12.002/24.

<sup>16</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.

<sup>17</sup> Cf. art. 31 do Decreto nº 12.002/24.

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.

**Figura 5. Cronologia das leis e regulamentos sobre participação social em processos regulatórios da 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 6. Previsão normativa da participação social nas fases do ciclo regulatório**

Participação Social no <b>CICLO REGULATÓRIO</b>						
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.

Os dispositivos legais e regulamentares acima mencionados têm contribuído para uma maior institucionalização da participação social em processos regulatórios. No entanto, 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.

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 e de transparência pode comprometer a efetividade da participação de diversas maneiras.

Disso resulta a necessidade de que órgãos e entidades reguladoras incorporem ritos, procedimentos e boas práticas para todas as modalidades de mecanismos de participação social, e não somente para as consultas e audiências públicas.

### **Considerações e recomendações**

Integrar a participação social a todas as etapas do ciclo regulatório é condição para que a regulação cumpra plenamente sua função pública. A participação confere legitimidade às decisões, amplia a transparência do processo decisório e contribui para a elaboração de normas mais equilibradas, eficazes e socialmente reconhecidas. Quando articulada à Análise de Impacto Regulatório, à Avaliação de Resultado e à Agenda Regulatória, ela transforma-se em um instrumento transversal de governança democrática e de melhoria contínua da qualidade regulatória.

Assim, compreender o papel da participação social no ciclo regulatório é apenas o primeiro passo. Para que ela se torne efetiva e produza resultados consistentes, é necessário que suas práticas se baseiem em **princípios e standards claros**, capazes de orientar o planejamento, a execução e a avaliação das iniciativas de engajamento. A próxima seção apresenta esses fundamentos, que constituem o eixo normativo e metodológico das políticas de participação social na regulação.

## Recomendações para garantir uma participação social efetiva ao longo do 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.

- 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.
- 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. definição do problema regulatório, objetivos e alternativas), quanto para consultar a população sobre o estudo de AIR já finalizado.
- Mecanismos de participação também devem ser utilizados em fase mais avançada da etapa de elaboração normativa, 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.
- Para a **fase de decisão**, em órgãos e entidades reguladoras em que é realizada sessão pública para a aprovação da norma, 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.
- Mecanismos de participação social podem ser também utilizados na **fase de implementação** para 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)**.

## Recomendações para integrar a participação social às demais ferramentas de melhoria regulatória

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. O anúncio prévio, por meio das agendas, dos mecanismos de participação que serão realizados propicia um cenário de maior previsibilidade regulatória para os *stakeholders*, permitindo-lhes que se preparem com a devida antecedência para as consultas.
- As **avaliações de impacto**, por sua vez, também exercem papel indutor e qualificante da participação. O relatório de **AIR** serve como documento técnico que explicita 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 concentrem seus esforços em aspectos centrais da proposta normativa.
- A **ARR**, ao divulgar os resultados concretos de uma política regulatória, sinaliza o comprometimento do órgão ou entidade reguladora 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.

## Recomendação para a incorporação de boas práticas regulatórias a todas as modalidades de participação social

A legislação federal atualmente vigente possui uma série de **lacunas** na disposição de normas sobre participação social em processos regulatórios. A legislação só estabelece regras procedimentais para a consulta e a audiência pública, não estabelecendo procedimentos e exigências de transparência para outras modalidades de participação, mais flexíveis e adaptáveis às diferentes fases do ciclo regulatório.

- Órgãos e entidades reguladoras devem incorporar ritos, procedimentos e **boas práticas regulatórias** para **todas as modalidades de mecanismos de participação social**, e não somente para as consultas e audiências públicas.

## 2. Incorporando princípios e *standards* 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 e institucionais 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. Em outras palavras, os princípios delineiam o ambiente ético em que os mecanismos de participação operam, servindo como referência para o desenvolvimento de políticas de engajamento mais coerentes, transparentes e inclusivas.

Independentemente do setor regulado ou das especificidades institucionais de cada órgão ou entidade reguladora, determinados princípios são universais e indispensáveis para assegurar a qualidade democrática da participação social. Este guia adota quatro princípios mínimos que devem orientar toda política ou mecanismo de participação em matéria regulatória: **legitimidade**, que exige inclusão e representatividade; **transparência**, que garante acesso à informação e rastreabilidade das decisões; **proporcionalidade**, que ajusta métodos e prazos à complexidade e ao impacto das normas; e **efetividade**, que assegura que a participação produza resultados concretos e influencie a tomada de decisão. Esses princípios formam o **núcleo de uma governança participativa sólida**, capaz de equilibrar técnica, abertura e responsabilidade pública no processo regulatório.

Esses quatro princípios não devem ser compreendidos como regras rígidas, mas como **balizas interpretativas** que orientam o desenho e a execução das práticas participativas. Juntos, eles traduzem valores democráticos em critérios operacionais, permitindo que a participação social deixe de ser apenas uma formalidade procedimental e se torne um instrumento efetivo de governança. A partir deles, os reguladores podem definir standards e parâmetros concretos para planejar, conduzir e avaliar cada etapa do engajamento com a sociedade — desde a convocação dos interessados até a prestação de contas sobre os resultados obtidos.

## 2.1 Princípio da legitimidade

O princípio da legitimidade exige que os processos participativos sejam concebidos de modo **amplo, inclusivo e representativo**, assegurando que todos os grupos potencialmente afetados por uma proposta regulatória tenham oportunidade real de contribuir. A legitimidade da participação decorre não apenas da abertura formal dos canais de consulta, mas da **diversidade efetiva** dos atores envolvidos e da qualidade do diálogo estabelecido entre eles. Quanto mais plural o conjunto de vozes ouvidas — abrangendo agentes econômicos, organizações da sociedade civil, especialistas, cidadãos e grupos vulneráveis —, mais robusto se torna o processo decisório e mais forte o reconhecimento público da autoridade reguladora.

Sob essa perspectiva, cabe aos órgãos e entidades reguladoras adotarem **métodos sistemáticos de identificação das partes afetadas e interessadas**, prevenindo a captura do debate por grupos mais organizados e garantindo condições equitativas de participação. A legitimidade pressupõe, portanto, tanto **igualdade de acesso** quanto **imparcialidade procedimental**, exigindo transparência nos critérios de convite, clareza sobre os objetivos de cada mecanismo e justificção pública das escolhas realizadas.

Para garantir a efetividade no cumprimento desse princípio, este pode ser complementado pelos seguintes *standards*:

- Deve ser assegurado o **direito à participação** de **todos os grupos afetados ou interessados** em uma proposta de regulação;
- Os órgãos e entidades reguladoras devem identificar os grupos afetados ou interessados pela regulação e garantir oportunidades de participação a todos esses grupos;
- Órgãos e entidades reguladoras devem promover mecanismos de participação **amplamente inclusivos** quando a proposta regulatória for de **interesse geral** da população;

- Órgãos e entidades reguladoras podem adotar mecanismos de participação **restritos a convidados ou a públicos dirigidos** ao regular temas **altamente técnicos e especializados**;
- Para mecanismos de participação restritos a convidados, órgãos e entidades reguladoras devem assegurar-se de que todos os grupos afetados estão sendo **representados**;
- **Critérios objetivos e impessoais** devem ser adotados para a convocação de participantes em consultas direcionadas e **reuniões restritas** a convidados;
- A escolha por **mecanismos de participação restritos** a convidados deve ser **motivada**;
- Órgãos e entidades reguladoras devem garantir **oportunidades de participação** adaptados a **grupos vulneráveis** ou afetados pela exclusão digital sempre que a proposta regulatória lhes afete.

## 2.2 Princípio da transparência

O princípio da transparência é o alicerce da confiança pública na regulação e um elemento indispensável para a qualidade da participação social. Ele impõe aos órgãos e entidades reguladoras o dever de **informar, de forma clara, tempestiva e acessível**, todas as etapas dos processos participativos — desde o planejamento até a divulgação dos resultados. A transparência garante que as decisões regulatórias possam ser **compreendidas, verificadas e contestadas** pelos interessados, permitindo que a sociedade acompanhe não apenas *o que* foi decidido, mas também *por que* e *como* cada decisão foi tomada.

Ser transparente, no contexto regulatório, não se limita a publicar documentos ou cumprir formalidades legais. Requer **comunicação ativa e orientada ao público**, com linguagem adequada, dados abertos e justificativas claras sobre a incorporação (ou rejeição) das contribuições recebidas. Ao assegurar previsibilidade e visibilidade ao

processo decisório, a transparência cria as condições necessárias para um engajamento qualificado e para o fortalecimento da *accountability* institucional.

Há uma série de *standards* que podem dar concretude ao princípio da transparência, como os seguintes:

- Órgãos e entidades reguladoras devem **informar**, em suas **agendas regulatórias**, os processos regulatórios que serão objeto de participação social;
- Órgãos e entidades reguladoras devem **desenvolver estratégias de comunicação adaptadas** ao público-alvo de uma proposta de regulação;
- Órgãos e entidades reguladoras devem **adotar meios de comunicação variados** para engajar a variedade de grupos afetados pela regulação;
- Deve-se garantir a **transparência na convocação** de todos os mecanismos de participação, inclusive aqueles **restritos a convidados**;
- É **dever** dos órgãos e entidades reguladoras **providenciar informações completas e claras**, visando facilitar a participação social;
- O **ato convocatório** do mecanismo de participação deve **informar com clareza o objeto** da consulta, valendo-se de recursos de **linguagem simples**;
- O **ato convocatório** do mecanismo de participação deve **informar com clareza e precisão quais são os grupos que serão afetados** pela decisão regulatória;
- Sempre que a proposta de regulação for de **interesse geral** da população, órgãos e entidades reguladoras devem **elaborar versões adaptadas**, com uso de linguagem simples, **para cidadãos e público leigo**, de documentos e notas técnicas de alta complexidade utilizados na instrução de procedimentos de consulta;
- Órgãos e entidades reguladoras devem **informar**, em seu sítio eletrônico, uma **previsão de prazo para publicação das respostas** às contribuições recebidas;

- Órgãos e entidades reguladoras devem **publicar respostas** às contribuições recebidas **em todas as modalidades de participação social**. As análises às contribuições recebidas em fases iniciais do ciclo regulatório não devem ser entendidas como respostas conclusivas ou vinculantes, mas devem sinalizar se serão ou não aproveitadas nas etapas seguintes;
- Os **relatórios de análises de contribuições** devem relacionar as contribuições recebidas aos **nomes dos seus proponentes** e aos **interesses que eles representam**;
- Sem prejuízo da adoção de outros meios de comunicação, o ato de convocação, as contribuições recebidas e as respostas oferecidas pelos órgãos e entidades reguladoras **devem ser reunidos e publicados em uma mesma seção do sítio eletrônico** dos órgãos e entidades reguladoras;
- Sem prejuízo da adoção de outros meios de comunicação, o ato de convocação, as contribuições recebidas e as respostas oferecidas pelos órgãos e entidades reguladoras **devem ser reunidos e publicados no portal “Participa + Brasil”** ou portal equivalente, bem como no sítio eletrônico do órgão ou entidade reguladora.

### 2.3 Princípio da proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade orienta a adequação entre os **meios de participação** e os **fins regulatórios** pretendidos. Ele estabelece que os métodos, formatos e prazos de cada mecanismo participativo devem ser proporcionais à **complexidade, relevância e impacto** da proposta em discussão. Assim, quanto maior a amplitude social ou a sensibilidade política de uma norma, maior deve ser o esforço de engajamento e o tempo concedido para análise e manifestação dos interessados.

A proporcionalidade também protege a eficiência administrativa e a coerência das políticas públicas. Ao calibrar os instrumentos de participação à natureza do problema regulatório, evita-se tanto o **excesso procedimental**, que pode paralisar a ação estatal, quanto a **insuficiência participativa**, que reduz a legitimidade e a

qualidade das decisões. Trata-se, portanto, de um princípio de equilíbrio: ele garante que o engajamento social seja substantivo, sem comprometer a racionalidade e a tempestividade do processo decisório.

Exemplos de *standards* que podem ser previstos para a concretização desse princípio incluem:

- Deve ser garantido **tempo suficiente** para viabilizar a participação das partes interessadas;
- O **prazo para o recebimento de contribuições** em tomadas de subsídios deve ser **proporcional à complexidade da consulta**, não devendo ser inferior ao prazo mínimo legal atribuído à consulta pública;
- O **prazo para a convocação de reuniões participativas** deve ser **proporcional à complexidade da temática** a ser discutida, devendo-se evitar prazos exíguos;
- A escolha da **modalidade de participação social** deve estar **adequada ao objetivo** pretendido pelo regulador e à **fase do ciclo regulatório** em que será utilizado;
- Em **casos excepcionais**, órgãos e entidades reguladoras podem ser **dispensados de consultar** as partes interessadas quando dispõem de **amplo conhecimento sobre o tema a ser regulado**.

## 2.4 Princípio da efetividade

O **princípio da efetividade** confere à participação social o seu caráter transformador, assegurando que ela produza resultados concretos sobre as decisões e políticas regulatórias. Uma participação só é efetiva quando **influencia o conteúdo das normas**, melhora a compreensão dos problemas regulatórios e contribui para soluções mais equilibradas e factíveis. Isso significa que os mecanismos de engajamento devem ser planejados para **gerar aprendizado institucional**, capturar informações relevantes e retroalimentar o processo regulatório com evidências e perspectivas sociais.

A efetividade depende, assim, de **planejamento, acompanhamento e retorno**. Reguladores devem garantir que a participação ocorra em fases oportunas —

especialmente nas etapas iniciais do ciclo regulatório — e que haja resposta clara às contribuições recebidas. Ao assegurar que o engajamento produza impacto real, a efetividade fecha o ciclo participativo e transforma a escuta pública em uma prática de governança baseada em resultados, aprendizado e confiança mútua entre Estado e sociedade.

Recomenda-se, portanto, a adoção dos seguintes *standards*:

- Mecanismos de participação devem ser adotados para a **construção de agendas regulatórias**, propiciando maior legitimidade e qualidade à etapa de planejamento;
- Mecanismos de participação devem ser adotados, sempre que possível, nas **etapas de definição de problemas e alternativas regulatórias**;
- Mecanismos de participação devem ser adotados na fase **de avaliação de normas regulatórias** já em vigor;
- Devem ser priorizados **mecanismos de participação presenciais** para engajar **grupos vulneráveis** ou de **difícil alcance** afetados pelas políticas regulatórias.

### Considerações e recomendações

A aplicação consistente desses princípios reforça a **coerência e a credibilidade** das políticas de participação social. Quando legitimidade, transparência, proporcionalidade e efetividade são observadas de forma integrada, os mecanismos participativos tornam-se previsíveis, acessíveis e capazes de gerar impacto real sobre as decisões regulatórias. Mais do que um requisito normativo, os princípios funcionam como **ferramentas de aprimoramento institucional**, estimulando uma cultura de diálogo contínuo, aprendizado e responsabilização. O passo seguinte consiste em traduzir esses valores em práticas concretas — os *standards* e recomendações operacionais que servirão de guia para a atuação cotidiana dos reguladores.

## Recomendações para adoção de princípios e *standards* de participação

Princípios Gerais	<i>Standards</i>
<p>➤ <b>Legitimidade</b> Adotar uma perspectiva ampla e inclusiva da participação, coerente com o público afetado pela proposta regulatória</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Direito à participação de todos os afetados ou interessados por uma proposta de regulação.</li> <li>○ Participação inclusiva quando a proposta regulatória for de interesse geral da população.</li> <li>○ Representação garantida a todos os afetados ou interessados em mecanismos de participação restrita a convidados.</li> <li>○ Critérios objetivos e impessoais devem ser adotados para a convocação de participantes em consultas direcionadas e reuniões restritas a convidados;</li> <li>○ Escolha motivada de mecanismos de participação restrita a convidados.</li> <li>○ Oportunidades de participação adaptadas a grupos vulneráveis.</li> </ul>
<p>➤ <b>Transparência</b> Dever de informar, de forma clara, concisa e completa, os mecanismos de participação social que serão adotados, os grupos que serão consultados, os comentários recebidos e aqueles que serão incorporadas nos resultados das políticas regulatórias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Informação nas agendas regulatórias sobre os mecanismos de participação que serão adotados.</li> <li>○ Estratégias de comunicação adaptadas ao(s) público(s)-alvo da regulação.</li> <li>○ Transparência na divulgação dos mecanismos de participação, inclusive aqueles restritos a convidados.</li> <li>○ Informação clara e precisa sobre os grupos que serão afetados pela decisão regulatória.</li> <li>○ Linguagem simples e linguagem adaptada em consultas sobre temas de interesse amplo.</li> <li>○ Publicidade em sítio eletrônico próprio e no portal unificado de participação social, do ato de convocação, das contribuições recebidas e das respostas oferecidas em todas as modalidades de participação adotadas.</li> </ul>

## Recomendações para a adoção de princípios e *standards* de participação social (continuação)

<b>Princípios Gerais</b>	<b><i>Standards</i></b>
<p>➤ <b>Proporcionalidade</b> O método e a duração dos mecanismos de participação devem ser proporcionais à complexidade, potencial impacto e saliência das normas regulatórias.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Adequação do prazo para recebimento das contribuições à complexidade e saliência da consulta.</li><li>○ Adequação da modalidade de participação social ao objetivo pretendido pelo regulador e à fase do ciclo regulatório em que será utilizado.</li><li>○ Dispensa, em fase inicial do ciclo regulatório, da participação social quando o órgão ou entidade reguladora dispõe de amplo conhecimento sobre o tema a ser regulado.</li></ul>
<p>➤ <b>Efetividade</b> Devem ser adotados os mecanismos de participação social com maior potencial para contribuir com o resultado das políticas regulatórias.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Adoção da participação social na construção das agendas regulatórias.</li><li>○ Adoção, sempre que possível, da participação social para a definição de problemas e análise das alternativas regulatórias.</li><li>○ Adoção da participação social na fase de avaliação das normas regulatórias já em vigor.</li><li>○ Priorização de mecanismos de participação presenciais quando a proposta regulatória envolver grupos vulneráveis ou de difícil alcance.</li></ul>

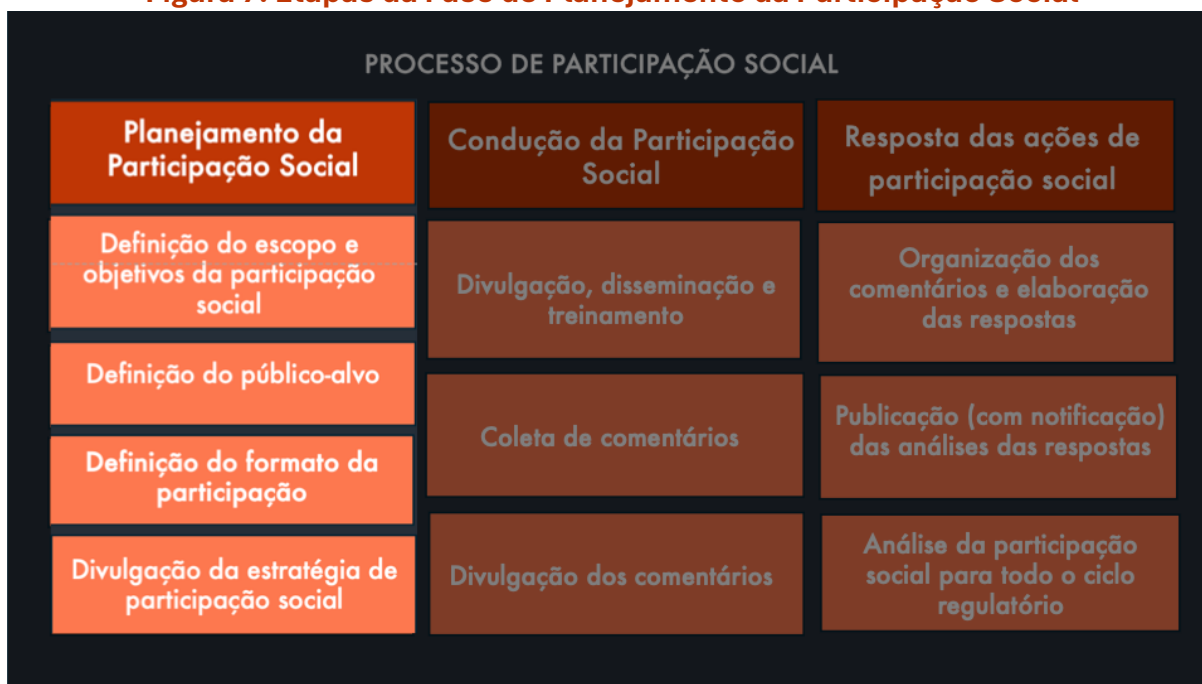
### 3. Planejando a participação social

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.

O planejamento deve ser entendido, portanto, como a fase em que o regulador define a lógica e o alcance da participação: quais são os objetivos pretendidos, quem deve participar, por meio de quais mecanismos e em que momento do ciclo regulatório. Essa etapa assegura coerência entre o propósito da regulação e o desenho dos instrumentos participativos, permitindo calibrar formatos, prazos e estratégias de comunicação de acordo com o perfil dos públicos envolvidos.

Neste guia, o planejamento da participação social é estruturado em quatro etapas fundamentais: (i) definição do escopo e dos objetivos da participação; (ii) mapeamento das partes afetadas e/ou interessadas pela regulação; (iii) escolha do(s) formato(s) e do(s) mecanismo(s) participativo(s) mais adequados; e (iv) divulgação ampla e transparente da estratégia de participação social. O cumprimento articulado dessas etapas é o que confere consistência e efetividade a todo o processo participativo, servindo de base para sua execução e posterior prestação de contas à sociedade.

**Figura 7. Etapas da Fase de Planejamento da Participação Social**



Fonte: Adaptado de *European Commission* (2021).

### 3.1 Definindo o escopo e objetivos da participação social

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

A participação social pode atender a dois objetivos principais: ela pode ser adotada com o propósito de **coletar informações científicas, técnicas, jurídicas, econômicas** para elaboração de **agendas regulatórias, estudos de AIR, atos normativos e estudos de ARR**, ou pode ser utilizada para **solicitar feedback** acerca das **minutas**, já elaboradas, desses mesmos documentos. No primeiro caso, em que a participação social auxilia o regulador a **construir** os documentos que embasarão a sua tomada de decisão, os formatos de participação costumam ser mais **flexíveis**, permitindo-se, por exemplo, que consultas *online* sejam dirigidas a grupos específicos ou que reuniões contenham participação restrita a convidados. No segundo caso, em que as partes afetadas são convidadas a se manifestar sobre propostas já formuladas de agendas regulatórias, estudos de AIR, atos normativos e estudos de ARR, a

participação social tenderá a ser mais **formal**, exigindo que seja conferida a oportunidade de participação social ampla e irrestrita a toda a população.

### 3.2 Mapeando as partes afetadas e/ou interessadas na regulação

Uma importante etapa do planejamento da participação social que será adotada um ciclo regulatório é identificar quem são as partes afetadas e/ou interessadas pela proposta regulatória.

Como visto na seção anterior, visando atender ao princípio da legitimidade, o órgão ou entidade reguladora deve adotar uma perspectiva ampla e inclusiva da participação. Ao definir as partes afetadas e/ou interessadas por uma regulação, órgãos e entidades reguladoras devem garantir que esses grupos tenham a oportunidade de se engajar em processos regulatórios.

Um mapeamento adequado das partes interessadas e/ou afetadas pela regulação requer a identificação:

- dos **agentes econômicos** que serão diretamente **regulados** pela proposta regulatória;
- dos **agentes econômicos** que, embora não sejam diretamente regulados pela proposta regulatória, possuem **interesse econômico na sua aprovação ou reprovação** (exemplo: fabricantes de bens e insumos utilizados pelos agentes econômicos regulados pela proposta regulatória);
- dos **agentes não regulados** que serão **diretamente afetados pela regulação** (exemplo: consumidores de determinado produto ou serviço regulado);
- dos grupos direta ou indiretamente envolvidos na **implementação da regulação**, como agentes públicos dos diversos órgãos e poderes;
- dos grupos que possuem **interesses variados**, não necessariamente econômicos, **na regulação** (exemplo: pesquisadores acadêmicos).

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**. Do mesmo modo, quando a proposta regulatória tiver como público-alvo **grupos vulneráveis**<sup>18</sup>, deve-se garantir **oportunidades de participação adaptadas** a esses segmentos. Por outro lado, órgãos e entidades reguladoras podem adotar mecanismos de participação **restritos a convidados** ou a públicos dirigidos ao regular **temas altamente especializados**. De todo modo, a escolha por mecanismos de participação restritos a convidados deve ser **motivada**, de modo que caberá ao órgão ou entidade reguladora demonstrar que o público diretamente afetado ou interessado pela regulação é mais restrito.

### 3.3 Definindo os formatos dos mecanismos de participação social

A escolha do formato mais adequado para os mecanismos de participação social depende diretamente da **clareza dos objetivos e da definição do público-alvo**. Esses dois elementos orientam o regulador na seleção do tipo de engajamento mais apropriado a cada fase do ciclo regulatório, assegurando coerência entre o propósito da participação e a metodologia empregada. Em geral, a participação social pode ter duas finalidades principais: **coletar informações e evidências** que subsidiem a formulação de políticas, estudos de AIR, ARR e agendas regulatórias; ou **solicitar manifestações e comentários** sobre documentos já elaborados. No primeiro caso, o foco está na construção colaborativa do conhecimento necessário à decisão regulatória — razão pela qual os formatos tendem a ser mais flexíveis, podendo incluir consultas

---

<sup>18</sup> Grupos vulneráveis são aqueles 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, gays, 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 podem estar nesta categoria, a depender do contexto (Lightbody, 2017).

direcionadas, reuniões técnicas ou mecanismos restritos a grupos especializados. No segundo, busca-se ampliar o debate público sobre propostas já estruturadas, o que requer **mecanismos abertos e amplamente acessíveis**, que garantam igualdade de oportunidades de participação.

Como visto, não há, na legislação federal, normas que disciplinem a participação social para a **coleta de informações e evidências**, que têm por objetivo produzir conhecimento essencial para as fases de formulação inicial ou de revisão das políticas regulatórias. O único dispositivo legal que trata a esse respeito, como visto na seção 1, é o art. 8º do Decreto nº 10.411/20, que prevê a possibilidade – facultativa - de participação social para a construção de AIRs, sem, no entanto, estabelecer regras ou parâmetros mínimos para a sua realização. Esses mecanismos de participação ocasionalmente estão previstos em normas internas ou regimentais dos órgãos e entidades reguladoras, com graus de institucionalidade e formalidade muito variados.

Em face dessa omissão legislativa e dos objetivos a que se propõe, admite-se **maior flexibilidade** para a definição do formato da participação social que tem por propósito **coletar informações ou evidências**. A participação social com esse propósito pode ocorrer tanto nas **formas assíncrona como síncrona**. No primeiro caso, os participantes responderão, por escrito, a perguntas formuladas em diferentes formatos (e.g. *surveys*, perguntas abertas, perguntas com respostas de múltipla escolha etc.) pelos reguladores. Além de flexibilidade para definir o formato da consulta, os reguladores podem ainda definir quem será o seu público-alvo, se direcionado a grupos específicos ou aberta ao público em geral. Além da participação *online* assíncrona, reguladores podem também realizar reuniões, virtuais ou presenciais, para que as partes afetadas pela regulação possam discutir problemas regulatórios amplos ou participar, quando for o caso, das etapas de construção de AIRs. Assim como consultas virtuais podem ser dirigidas a grupos específicos, essas reuniões participativas poderão ser restritas a convidados, especialmente quando tiverem por objeto assuntos de interesse limitado ou de natureza excessivamente técnico-especializada.

As reuniões com partes interessadas convidadas podem, por sua vez, ser realizadas de forma pontual ou prolongada. As **reuniões participativas pontuais** são

aquelas que se realizam em data única. Quando forem integralmente **restritas a convidados**, dela só farão parte representantes dos grupos afetados pela regulação discricionariamente selecionados pelo regulador. Uma modalidade intermediária consiste na realização de **reunião aberta com restrição**. A ANTT, por exemplo, adota um mecanismo de participação dessa natureza, em que se manifestam oralmente na reunião apenas os convidados, porém permite-se ao público em geral o comparecimento e a apresentação de manifestações por escrito.<sup>19</sup>

Já nos fóruns participativos de **duração prolongada**, os órgãos e entidades reguladoras costumam criar **câmaras técnicas** ou grupos de trabalho com assentos ou representações de *stakeholders*, geralmente por convites a pessoas específicas, e que se reunirão de forma periódica até que seu trabalho de coleta de informações e evidências esteja concluído. As figuras 8 e 9 sintetizam as modalidades principais de participação social que podem ser adotadas para a coleta de informações ou evidências durante o processo de construção ou revisão de normas regulatórias.

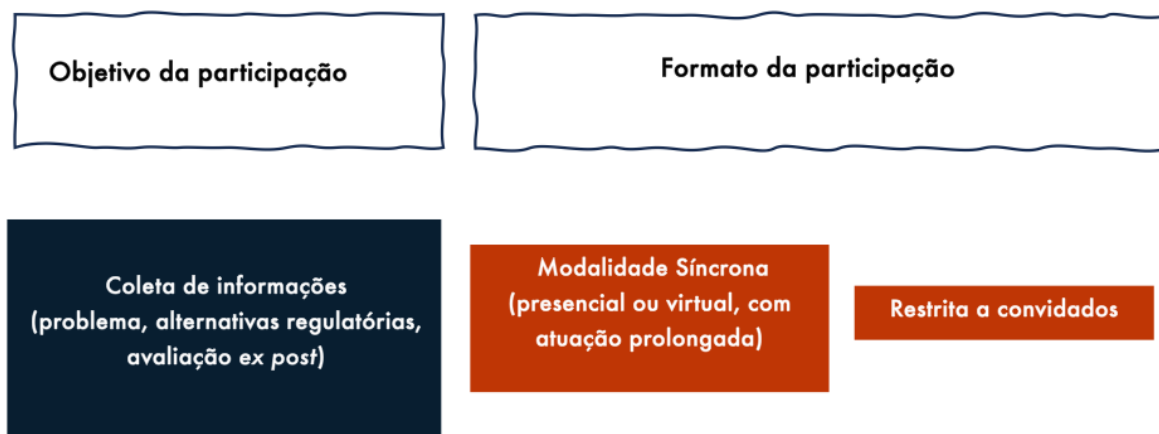
**Figura 8. Mecanismos de participação para a coleta pontual de informações ou evidências**



<sup>19</sup> A reunião participativa aberta com restrição está prevista no § 2º do art. 11 da Resolução nº 6.020, de 20 de julho de 2023, da ANTT. O § 5º dessa resolução prevê ainda que “qualquer parte não relacionada na lista de convidados poderá pleitear manifestação oral até 2 (dois) dias úteis antes da abertura da reunião participativa.

Fonte: elaboração própria

**Figura 9. Mecanismos de participação para a coleta prolongada de informações**

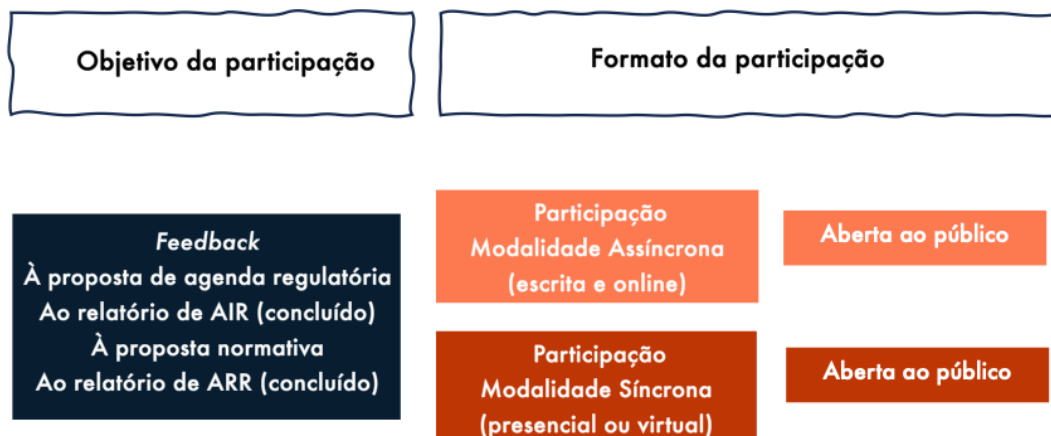


Fonte: elaboração própria

Quando o objetivo da participação social consiste em **solicitar *feedback*** sobre agendas regulatórias, estudos de AIR, atos normativos e estudos de ARR já elaborados, a participação social tenderá a ser mais formal, exigindo que seja conferida a oportunidade de participação social ampla e irrestrita a toda a população.

Neste caso, a participação social também poderá ocorrer nas **formas síncrona ou assíncrona**. Essas modalidades de participação já estão contempladas, por exemplo, na Lei nº 13.848/19, a LGA, a qual, como visto, dispõe sobre a consulta pública (forma assíncrona) e a audiência pública (forma síncrona). No entanto, mesmo para essas modalidades de participação, o tratamento conferido pela legislação federal atualmente vigente possui lacunas e inconsistências, algumas já assinaladas e outras que serão enfatizadas nas seções seguintes. A figura 10 sintetiza as duas modalidades principais de participação social que podem ser adotadas para recebimento de *feedback* da população acerca de documentos já elaborados.

**Figura 10. Mecanismos de participação para feedback da população sobre documentos oficiais (agenda, AIR, minuta normativa e ARR)**



Fonte: elaboração própria

### 3.3.1 Adotando nomenclatura uniforme para as diversas modalidades de participação social

Como visto na primeira seção deste guia, a legislação federal vigente apresenta lacunas na disposição de normas sobre participação social em processos regulatórios. A ausência de normas sobre mecanismos de participação adotados no início do ciclo regulatório, visando a coleta de informações para a formulação e revisão de normas regulatórias, contribui para a ausência de uniformidade no seu regramento. Órgãos e entidades reguladoras costumam adotar nomenclaturas muito variadas para se referir a esses instrumentos.

Por exemplo, o **mecanismo de participação assíncrono** utilizado para **coletar pontualmente informações e evidências** recebe denominações variadas pelos órgãos e entidades reguladoras, como consulta prévia, consulta setorial, consulta pública, e **tomada de subsídios**, sendo essa última a expressão adotada de modo mais frequente.

Para a **modalidade síncrona de participação** visando a **coleta de informações e evidências em caráter pontual**, órgãos e entidades reguladoras utilizam

denominações variadas para esses instrumentos, como consultas setoriais, consultas dirigidas, diálogos setoriais, **reuniões participativas**, reuniões técnicas, reuniões públicas com interessados etc. Quando os reguladores instauram grupos para atuar, de **modo permanente ou prolongado**, na **coleta dessas informações**, estes são denominados de **câmaras técnicas**, grupos técnicos de acompanhamento, grupo de estudos misto, grupos de trabalho, dentre outras nomenclaturas.

Como visto na primeira seção deste guia, a Lei Geral das Agências Reguladoras (LGA) uniformizou, para as agências federais nela contempladas, a nomenclatura dos mecanismos de participação que têm por objetivo receber *feedback* da população sobre propostas de atos normativos. A LGA utilizou o termo **consulta pública** para a modalidade **assíncrona**, e **audiência pública** para a participação **síncrona**. Antes da LGA, as agências adotavam nomenclaturas muito variadas para se referir a esses mecanismos de participação, do mesmo modo que hoje adotam para tratar dos instrumentos participativos utilizados para a coleta de informações e evidências para instruir o processo de formulação e revisão de suas normas.

Ainda que órgãos e entidades reguladoras possuam práticas e ritos variados para a realização desses mecanismos de participação, não há razão para a adoção de nomenclaturas distintas para as quatro modalidades de participação analisadas na seção anterior. A **uniformização de nomenclaturas** é um primeiro passo para tornar os mecanismos de participação social mais acessíveis para os participantes, sobretudo para aqueles menos profissionalizados que deveriam estar aptos a contribuir com a formação de políticas regulatórias promovidas por órgão e entidades reguladoras diversas.

A figura 11 apresenta nomenclaturas que costumam ser mais usuais para as quatro modalidades de participação adotadas em processos regulatórios. Enquanto as duas primeiras – tomada de subsídios e reunião participativa – são adotadas por algumas agências reguladoras, que as preveem em normas internas sobre processo regulatório, as duas últimas – consulta pública e audiência pública – estão previstas na legislação federal descrita na primeira seção.

Diante desse cenário, recomenda-se a adoção da seguinte nomenclatura para as diferentes modalidades de participação social:

- Para a **coleta de informações** para a formulação e revisão de normas na modalidade assíncrona (e.g. online), recomenda-se a adoção do termo **tomada de subsídios**, a qual poderá ser **direcionada ou aberta ao público**;
- Para a **coleta de informações** para a formulação e revisão de normas na **modalidade síncrona de caráter pontual**, recomenda-se a adoção do termo **reunião participativa**, que poderá ser **restrita a convidados, aberta com restrição ou aberta ao público**;
- Para a coleta de informações para a formulação e revisão de normas por **grupo com atuação permanente ou prolongada**, recomenda-se a expressão **câmara técnica**;
- Para o **recebimento de feedback** sobre documentos já elaborados, recomenda-se a adoção de nomenclatura já estabelecida pela legislação federal: **consulta pública** e **audiência pública**, respectivamente, para os **mecanismos de participação síncrono e assíncrono**. Ambas as modalidades de participação são abertas ao público.

**Figura 11. Modalidades de participação e suas respectivas nomenclaturas**

Objetivo da participação	Formato da participação	Nomenclatura	
Coleta de informações (problema, alternativas regulatórias, avaliação ex post)	Modalidade Assíncrona (consulta pontual)	Tomada de subsídios	Direcionada
	Modalidade Síncrona (atuação pontual)	Reunião participativa	Aberta ao público
	Modalidade Síncrona (atuação prolongada)		Restrita a convidados
Feedback À proposta de agenda regulatória Ao relatório de AIR (concluído) À proposta normativa Ao relatório de ARR (concluído)	Modalidade Assíncrona (consulta pontual)	Câmara técnica	Aberta ao público
	Modalidade Síncrona (atuação pontual)	Consulta pública	Aberta ao público
		Audiência pública	Aberta ao público

Fonte: elaboração própria

### 3.3.2 Definindo prazos adequados para a preparação para as distintas modalidades de participação social

Uma vez definido o formato e público-alvo dos mecanismos de participação, cabe definir os prazos que serão concedidos para os usuários se prepararem para participar. Como mencionado na segunda seção deste guia, o princípio da proporcionalidade preconiza que a duração dos mecanismos de participação deve ser proporcional à complexidade, potencial impacto e saliência das normas regulatórias. Quanto mais saliente e complexo o tema a ser regulado, maior deve ser o prazo concedido para participar e maiores devem ser as oportunidades de participação garantidas às partes interessadas.

Como visto na primeira seção, a legislação federal estabelece prazos mínimos para recebimento de contribuições em consultas públicas que visam discutir propostas de atos normativos. A legislação atualmente vigente estabelece prazo mínimo de 45 dias. Quando as normas afetarem o comércio internacional, esse prazo é estendido para 60 dias.

Para os demais mecanismos de participação, não há prazos mínimos para recebimento de contribuições, sendo este fato, muitas vezes, determinante para que órgãos e entidades reguladoras federais optem por adotar prazos mais exíguos que os estabelecidos para a consulta pública. É comum, por exemplo, que órgãos e entidades reguladoras federais submetam documentos já finalizados, como estudos de AIR já concluídos, a consultas virtuais que não observam o prazo mínimo de 45 dias. Não raras vezes, são instituídas tomadas de subsídios para discutir análises de impacto regulatório com prazos exíguos, restringindo, assim, as oportunidades de participação em etapa tão importante do processo regulatório.

Não há razão para que a **tomada de subsídios** ou instrumento equivalente, que consiste na consulta assíncrona e virtual para a coleta de informações e evidências, tenha prazos mais exíguos do que os estabelecidos pela legislação para as consultas públicas. Nas jurisdições que valorizam a participação nessa fase construtiva das políticas regulatórias, o prazo para mecanismos de participação que têm por objetivo “coletar evidências” costumam ser maiores do que os prazos das consultas públicas para recebimento de *feedback* sobre documentos já finalizados. Este é o caso da União Europeia, em que o processo de “*call for evidence*” tem duração de 12 semanas, em contraposição ao prazo de 8 semanas para o processo de “*feedback de stakeholders*” a propostas de diretivas e regulações elaboradas pela Comissão Europeia.

**Figura 12. Prazos de duração da “Call for Evidence” e do “Feedback de Stakeholders” em processos regulatórios da União Europeia**



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

Recomenda-se, portanto, que o **prazo mínimo** e adequado para recebimento de contribuições em mecanismo de participação assíncrono aberto ao público, o qual, como visto, vem sendo realizado pelas agências reguladoras com terminologias variadas (tomada de subsídios, consulta prévia etc.), seja proporcional à complexidade da consulta, **não devendo ser inferior ao prazo mínimo legal atribuído à consulta pública**, de 45 dias.

Quanto às modalidades de participação síncronas (e.g. reuniões participativas e audiências públicas), também se recomenda **prazos mais alargados** para ampliar as oportunidades de participação. Como visto na primeira seção deste guia, a LGA estabelece, em seu art. 10, § 2º, prazo mínimo de 5 (cinco) dias úteis para que as agências reguladoras convoquem, por meio de publicação no Diário Oficial da União e em outros meios, as partes interessadas em participar de audiências públicas. Esse prazo, a depender da complexidade da matéria regulatória, pode se revelar insatisfatório para conferir adequada oportunidade de preparação às partes interessadas. Deste modo, recomenda-se que o prazo para a convocação tanto de audiências públicas como

de reuniões participativas seja proporcional à complexidade da temática a ser discutida, evitando-se prazos muito exíguos.

Os alertas para prazos exíguos aplicam-se não apenas para os mecanismos de participação abertos ao público em geral, mas também para as consultas virtuais direcionadas a públicos específicos ou reuniões restritas a convidados. Embora órgãos e entidades reguladoras disponham de discricionariedade para a determinação dos prazos dessas modalidades de participação, ao estabelecerem prazos muito exíguos, corre-se o risco de comprometer a transparência e as oportunidades de participação em processos regulatórios.


### 3.4 Divulgando o planejamento da participação social

Definida a estratégia de participação social que será adotada no ciclo regulatório, cabe ao órgão ou entidade reguladora divulgá-la com antecedência 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.

A figura 13 mostra um quadro esquemático da agenda regulatória da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para o ano de 2025, em que são indicadas todas as propostas normativas que a entidade reguladora pretendia então submeter à consulta pública.

Figura 13. Agenda regulatória da CVM para o ano de 2025, com previsão das consultas públicas a serem realizadas



# AGENDA REGULATÓRIA CVM

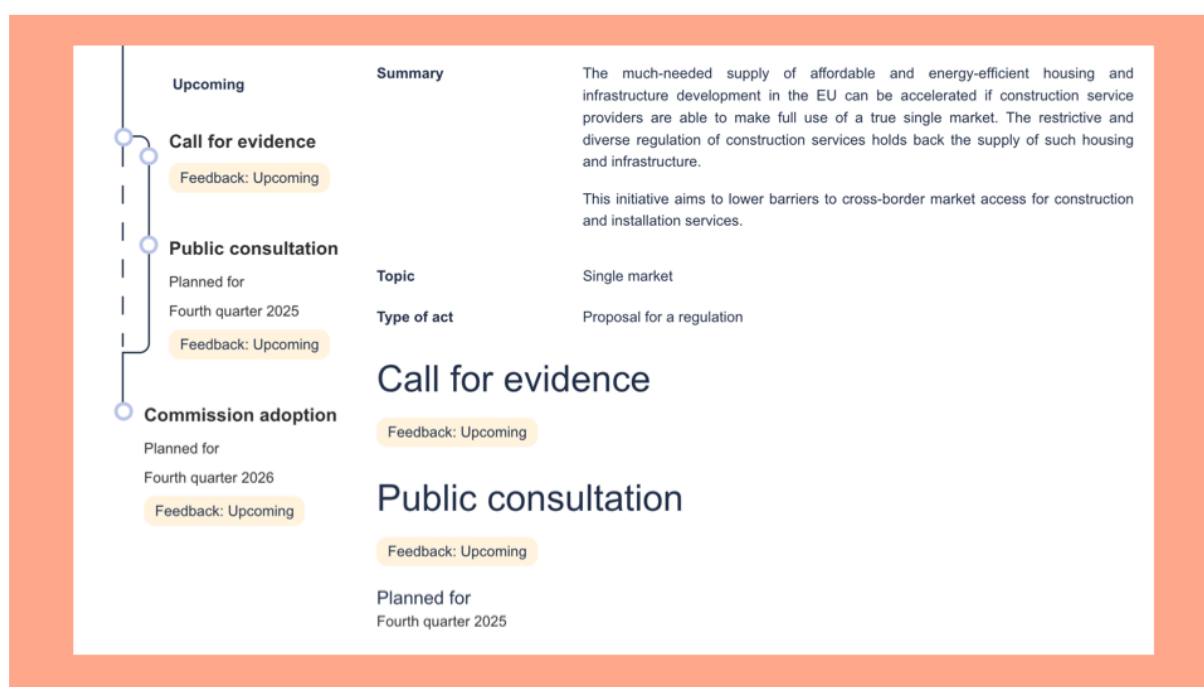
2025

NORMAS A SEREM EDITADAS	TEMAS PARA CONSULTA PÚBLICA
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Regime FÁCIL</b> - Facilitação do Acesso a Capital e de Incentivo a Listagens FÁCIL (Consulta Pública SDM 01/24)</li> <li>▶ <b>Emissão e stripping de debêntures</b> - Lei 14.711/2023 (Consulta Pública SDM 02/24)</li> <li>▶ <b>Modernização da norma de FIP</b> (Consulta Pública SDM prevista para 2024)</li> <li>▶ <b>Rito dos PAS</b>: ajustes à Resolução CVM 45 (Consulta Pública SDM prevista para 2024)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Suitability</b>: ampliação de produtos de varejo, revisão do conceito de investidor qualificado e adoção de medidas provenientes da Avaliação de Resultados Regulatórios sobre o tema</li> <li>▶ <b>Influenciadores digitais e modernização da regra de analistas</b> (Consulta Pública SDM 04/23)</li> <li>▶ <b>Crowdfunding</b> - reforma para incorporação de valores mobiliários emitidos por companhias securitizadoras</li> <li>▶ <b>Revisão das Resoluções CVM 135 e 31 com foco em mercados menores e tokenização</b></li> <li>▶ <b>Registro e informações de INR + PLD/FTP</b></li> <li>▶ <b>Regime Informacional FIF - ARR</b></li> <li>▶ <b>Agências de rating</b>: alinhamento à norma europeia</li> <li>▶ <b>Divulgação de fatos relevantes e comunicações ao mercado</b>: ajustes à Resolução CVM 44</li> <li>▶ <b>Ajustes pontuais na Resolução CVM 160</b></li> <li>▶ <b>Ações em tesouraria</b>: revisão da definição de ações em tesouraria e previsão de intervalo mínimo entre sucessivas recompras</li> <li>▶ <b>FII</b>: quórum qualificado para assembleias + regime informacional, encargos e outros</li> </ul>
<h3 style="text-align: center; background-color: #333; color: white; margin: 0;">ESTUDOS DE AIR/ARR</h3> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Internalização de ordens</b> (Resolução CVM 135) - conclusão do estudo pós-Tomada Pública de Subsídios - AIR</li> <li>▶ <b>Transparência ASG</b> (Resolução CVM 59) - ARR</li> </ul>	
<h3 style="text-align: center; background-color: #333; color: white; margin: 0;">PROJETOS - AGENDA OPEN CAPITAL MARKETS</h3> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Portabilidade de investimentos no Open Finance</b></li> <li>▶ <b>Laboratórios experimentais CVM no LAB</b></li> <li>▶ <b>Testes envolvendo valores mobiliários no DREX</b></li> </ul>	
<h3 style="background-color: #333; color: white; margin: 0;">OUTROS TEMAS A SEREM DESENVOLVIDOS</h3> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Taxonomia Sustentável Brasileira</b></li> <li>▶ <b>Certificado de Operações Estruturadas (COE)</b></li> <li>▶ <b>Parecer de Orientação</b>: Finanças Sustentáveis/<i>Blended Finance</i></li> <li>▶ <b>Parecer de Orientação</b>: recomendação de boas práticas para enfrentamento de situações de conflito de interesses</li> </ul>	

Fonte: [site da CVM](https://www.cvm.gov.br)

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 14 apresenta uma linha do tempo futura, publicada nesse portal, para ato legislativo da União Europeia que será objeto de mecanismos de participação social.

**Figura 14. 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 15. Sistema de busca do portal *Have your Say*, da União Europeia, para mecanismos de participação que serão realizados no futuro (*upcoming*)**

The screenshot displays the search interface of the 'Have your Say' portal. On the left, there are filter sections for 'Topic', 'Stage', and 'Category', each with a dropdown menu currently set to '-Any-'. Below these is a 'Feedback open to' field with a calendar icon. A 'FEEDBACK STATUS' filter is set to 'Upcoming'. The search results are displayed in a list format. The first result is titled 'Balance of payments, international trade in services and foreign direct investment – amendment to statistical provisions'. It shows a 'Topic' of 'Statistics' and a 'Type of act' of 'Proposal for a regulation'. Above the title, there are two status tags: 'Call for evidence: Upcoming' and 'Commission adoption: Upcoming'. The second result is titled 'Single market – tackling unjustified territorial supply constraints'. It shows a 'Topic' of 'Single market' and a 'Type of act' of 'Proposal for a regulation'. Above the title, there are three status tags: 'Call for evidence: Upcoming', 'Public consultation: Upcoming', and 'Commission adoption: Upcoming'. The third result is titled 'EU integrated farm statistics (2030-2039)'. It shows a 'Topic' of 'Single market' and a 'Type of act' of 'Proposal for a regulation'. Above the title, there are two status tags: 'Public consultation: Upcoming' and 'Commission adoption: Upcoming'. A dropdown menu is open for the 'Category' filter, showing options: '-Any-', 'Open', 'Upcoming' (checked), 'Closed', and 'Published for Information'.

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.

## Considerações e recomendações

Um **planejamento sólido** é o que transforma os princípios de participação social em práticas efetivas e sustentáveis. Ao definir com clareza os **objetivos do engajamento, identificar os públicos envolvidos, escolher mecanismos adequados e divulgar amplamente as estratégias adotadas**, o regulador estabelece as bases para processos participativos mais legítimos, previsíveis e transparentes. Esse esforço inicial

confere coerência a todo o ciclo participativo, garantindo que a execução das consultas e demais mecanismos ocorra de forma organizada e orientada a resultados. Planejar bem é, portanto, **o primeiro passo para conduzir com qualidade** — condição essencial para que a participação social produza aprendizado institucional e gere valor público real.

O planejamento bem estruturado cria as condições para que os processos participativos ocorram de maneira transparente, inclusiva e coerente com os objetivos da regulação. A etapa seguinte consiste em **conduzir esses processos**, garantindo que as estratégias desenhadas sejam efetivamente implementadas. A Seção 4 apresenta orientações práticas para essa fase, abordando aspectos como comunicação, linguagem, formato dos mecanismos e registro das contribuições — elementos essenciais para transformar o planejamento em engajamento real e produtivo.

## Recomendações para a adoção de nomenclatura uniforme para as diferentes modalidades de participação social

A definição de uma nomenclatura uniforme para as diferentes modalidades de participação social é um primeiro passo para facilitar o engajamento das partes afetadas ou interessadas na regulação. Recomenda-se a adoção da seguinte nomenclatura para as diferentes modalidades de participação social:

- Para a coleta de informações para a formulação e revisão de normas na modalidade assíncrona (e.g. online), recomenda-se a adoção do termo **tomada de subsídios**, a qual poderá ser **direcionada ou aberta ao público**;
- Para a coleta de informações para a formulação e revisão de normas na modalidade síncrona de caráter pontual, recomenda-se a adoção do termo **reunião participativa**, que poderá ser **restrita a convidados, aberta com restrição ou aberta ao público**;
- Para a coleta de informações para a formulação e revisão de normas por grupo com atuação permanente ou prolongada, recomenda-se a expressão **câmara técnica**;
- Para o recebimento de feedback sobre documentos já elaborados, recomenda-se a adoção de nomenclatura já estabelecida pela legislação federal: **consulta pública** e **audiência pública**, respectivamente, para os mecanismos de participação síncrono e assíncrono. Ambas as modalidades de participação são abertas ao público.

## Recomendações para a definição de prazos para a participação social

**A duração dos mecanismos de participação deve ser proporcional à complexidade, potencial impacto e saliência das normas regulatórias,**

- Quanto **mais saliente e complexo** o tema a ser regulado, **maior deve ser o prazo** concedido para participar e maiores devem ser as oportunidades de participação garantidas às partes interessadas;
- O **prazo mínimo** e adequado para recebimento de contribuições em mecanismo de participação assíncrono utilizado para a coleta de informações na formulação e revisão de políticas regulatórias (e.g. **tomada de subsídios**) deve ser proporcional à complexidade da consulta, **não devendo ser inferior ao prazo mínimo legal atribuído à consulta pública**, de 45 dias;
- O prazo mínimo para a realização de audiências públicas e de reuniões participativas deve ser proporcional à complexidade da temática a ser discutida, sendo que **devem ser evitados prazos muito exíguos**;
- **Prazos exíguos devem ser evitados** não somente em mecanismos de participação abertos ao público em geral, mas também para as consultas virtuais **direcionadas** a públicos específicos ou reuniões **restritas a convidados**.

## Recomendações para um planejamento adequado da participação social

O planejamento da participação social em um determinado ciclo regulatório dependerá dos objetivos que se pretende atingir com a intervenção regulatória, bem como do perfil do público que será diretamente afetado pela regulação. O formato e as características do(s) mecanismos de participação a serem adotados deverão ser coerentes com esses objetivos e público-alvo.

- Quando a participação social for adotada com o objetivo de **coletar informações** científicas, técnicas, jurídicas, econômicas **para elaboração de documentos**, como agendas regulatórias, estudos de AIR, atos normativos e estudos de ARR, os formatos de participação podem ser **mais flexíveis**.
- Quando participação social for adotada para solicitar **feedback** sobre agendas regulatórias, estudos de AIR, atos normativos e estudos de ARR **já elaborados**, a participação social tenderá a ser **mais formal**, exigindo que seja conferida a oportunidade de **participação social ampla e irrestrita** a toda a população.
- A definição do público-alvo da proposta regulatória é essencial para o planejamento da participação social. Deve-se mapear adequadamente as partes interessadas e/ou afetadas pela regulação.
- Um mapeamento adequado das partes interessadas e/ou afetadas pela regulação requer a identificação: (i) dos **agentes econômicos diretamente regulados**; (ii) dos **agentes econômicos** que, embora não sejam diretamente regulados pela proposta regulatória, **possuem interesse econômico na sua aprovação ou reprovação**; (iii) dos **grupos não regulados** diretamente **afetados** pela regulação (ex: consumidores ou usuários de serviços); (iv) dos grupos direta ou indiretamente **envolvidos na implementação** da regulação; e (v) dos grupos que possuem **interesses variados**, não necessariamente econômicos, na regulação (exemplo: pesquisadores acadêmicos).
- 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**.

## Recomendações para um planejamento adequado da participação social (continuação)

- Mecanismos de participação social adotados com o objetivo de **coletar informações** científicas, técnicas, jurídicas, econômicas para elaboração de documentos, como agendas regulatórias, estudos de AIR, atos normativos e estudos de ARR podem ser realizados de forma **síncrona ou assíncrona**. Essas modalidades de participação podem ser tanto **abertas ao público** quanto **direcionadas a públicos específicos ou restritas a convidados**.
- Mecanismos de participação social adotados com o objetivo de coletar informações científicas, técnicas, jurídicas, econômicas para elaboração de documentos também podem ter **duração prolongada**. Via de regra, adota-se mecanismos de participação **síncronos, restritos a convidados**, quando estes têm duração prolongada.
- Quando o objetivo da participação social consiste em solicitar **feedback** sobre agendas regulatórias, estudos de AIR, atos normativos e estudos de ARR **já elaborados**, também pode ser adotadas as formas **síncrona ou assíncrona**. Recomenda-se que essas modalidades de participação sejam **abertas ao público**.
- A **divulgação da estratégia de participação social** deve ocorrer antes mesmo do ciclo regulatório se iniciar, por meio de sua publicação, **na agenda regulatória e na seção do site dedicada à participação social**, das modalidades de participação que serão adotadas em determinado ciclo regulatório.
- A estratégia de participação social também deve ser **informada no ato de instauração do processo regulatório**.

## 4. Conduzindo os processos de participação social

A condução dos processos de participação social é o momento em que o planejamento se materializa em ações concretas. Trata-se da fase em que os mecanismos definidos são efetivamente implementados, envolvendo a **divulgação das iniciativas**, a **mobilização dos públicos de interesse**, a **coleta das contribuições** e o **registro sistemático das manifestações recebidas**. Uma boa execução é aquela que garante **acesso, clareza e responsividade**, permitindo que os participantes compreendam o propósito de sua intervenção e percebam o impacto de suas contribuições.

Para que isso ocorra, é fundamental adotar **estratégias de comunicação adequadas, linguagem acessível e formatos diversificados de participação**. A condução eficiente depende não apenas da disponibilização de canais digitais, mas também da capacidade de **personalizar a interação com diferentes públicos**, combinando meios virtuais e presenciais e promovendo ações de engajamento que estimulem contribuições qualificadas. O modo como o processo é conduzido influencia diretamente sua legitimidade e a qualidade das decisões resultantes, reforçando a confiança entre reguladores e sociedade.

Ao longo desta seção, são apresentadas recomendações práticas para fortalecer a execução dos mecanismos de participação social, com destaque para a importância da **comunicação clara**, da **adaptação da linguagem**, da **orientação aos participantes** e da **publicidade das manifestações**. Essas diretrizes visam assegurar que a condução das atividades participativas não apenas cumpra requisitos formais, mas contribua efetivamente para decisões regulatórias mais informadas, legítimas e transparentes.

**Figura 16. Etapas da Fase de Condução da Participação Social**



Fonte: Adaptado de *European Commission* (2021).

#### 4.1 Diversificando e customizando a divulgação da realização dos mecanismos de participação social

A divulgação da realização de mecanismos de participação social, como visto em seções anteriores, pode ocorrer no início do ciclo regulatório, quando a agenda regulatória anual ou bianual é publicada. É, no entanto, com o anúncio ou publicação da convocação do mecanismo de participação social, em que é informado seu objetivo, seu formato e seu prazo de realização, que a divulgação se concretiza.

O **anúncio de abertura** de um mecanismo de participação direcionado ao público em geral é publicado no **Diário Oficial da União (DOU)**, nos **sites dos órgãos e entidades reguladoras** e no **portal unificado de participação social**. Como visto na primeira seção deste guia, órgãos e entidades reguladoras também estão obrigados a publicar o aviso de realização de consultas públicas na **plataforma “Participa + Brasil”** ou outra que vier a substituí-la.

A publicação de avisos de abertura de consultas públicas, audiências públicas e tomadas de subsídios em órgãos de imprensa oficial ou em sites governamentais cumprem bem as funções de alerta para partes interessadas acostumadas a participar de processos regulatórios, como as entidades representativas de regulados ou entidades consumeristas.

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 grupos que por suas características socioeconômicas ou demográficas 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*)<sup>20</sup>, sendo que esse termo é às vezes utilizado como sinônimo de **grupos vulneráveis**, bem como de **grupos escondidos** (*hidden groups*), 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, LGBTQIA+ ou até mesmo 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 podem estar nesta categoria, a depender do contexto. 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.

Um primeiro passo para alcançar os grupos *hard-to-reach* é definir quem eles são para cada proposta regulatória. Como visto na seção anterior, a definição dos público-alvo de uma proposta regulatória é uma etapa crucial do planejamento da participação social. O passo seguinte é adaptar os mecanismos de participação para que estes sejam mais inclusivos.

---

<sup>20</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).

Para atrair esses grupos e convencê-los a participar, é importante que os reguladores **diversifiquem as ações de comunicação** das oportunidades de participação, adotando uma postura mais **proativa** para **promover efetivo engajamento** dos grupos afetados ou interessados na regulação. O órgão ou entidade reguladora deve, portanto, desenvolver **estratégias de “marketing social”** (Wood, 2012) (i) nos locais onde as partes afetadas pela regulação costumam buscar informação, (ii) com estratégias discursivas capazes de motivar públicos específicos a participar (Farina et al, 2012a, 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 leigo. Esses vídeos, de duração curta, utilizam cenas de filmes, memes e gírias para se comunicar com um público leigo, informando os 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.

**Figura 17. Vídeo da série “#BC Sincero”, em página do Banco Central do Brasil na rede social do Instagram**



Fonte: [Perfil do Banco Central do Brasil na rede social Instagram](#).

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 (2012a, p. 157), envolvidos no projeto, relatam um caso em que a equipe de comunicação do *Regulation Room* pretendia 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.****

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.

#### **4.2 Fortalecendo a transparência dos mecanismos de participação restritos a convidados**

Diferentemente das consultas públicas e audiências públicas, abertas ao público amplo, mecanismos de participação adotados para coletar informações e evidências podem não ser dirigidos a toda a sociedade, mas sim a representantes das partes diretamente afetadas por determinada proposta regulatória. Reguladores possuem discricionariedade para ampliar ou restringir a participação nessa fase de coleta de informações de modo que esta poderá, respectivamente, ser tanto aberta ao público

como direcionada a grupos ou pessoas específicas, representantes de stakeholders diretamente afetados pela regulação.

Embora seja recomendável garantir flexibilidade e algum grau de informalidade para reguladores realizarem essas consultas, sob pena de excessivo engessamento do processo regulatório, o risco que se corre nesses casos é alijar grupos diretamente afetados pela regulação de etapas definidoras da formação das políticas regulatórias.

Como visto, mecanismos de participação restrita utilizados para a coleta de informações e evidências podem ter atuação pontual ou prolongada. **Mecanismos de participação pontual**, como **consultas virtuais direcionadas** ou **reuniões participativas restritas a convidados**, possuem maior grau de **informalidade** quando comparados a grupos ou câmaras técnicas que se reúnem periodicamente no curso de um processo regulatório.

Na segunda seção deste guia, discorreu-se sobre os princípios da legitimidade e da transparência como corolários da participação social. Processos participativos serão inclusivos se envolverem todos os grupos direta e indiretamente afetados pela regulação. Já a transparência desses processos será assegurada se reguladores informarem com clareza os mecanismos de participação social que pretendem adotar, quais serão os grupos que serão consultados e o que influenciou suas decisões ao adotar determinada política regulatória. Desse modo, mesmo quando os órgãos e entidades reguladoras optarem por realizar reuniões participativas restritas a convidados, esses deverão garantir que os interesses das partes afetadas pela regulação estejam devidamente representados nesses fóruns.

Recomenda-se, portanto, que órgãos e entidades reguladoras observem o **dever de publicidade** e de **motivação** previamente à realização de reuniões de participação restrita. Isso implica em **garantir a publicidade** das reuniões participativas que serão realizadas e da lista das partes convidadas, sempre a partir de decisões motivadas. Sugere-se que essas informações constem, no mínimo, do site do órgão ou entidade reguladora, bem como no portal unificado de participação social (plataforma “Participa + Brasil” ou equivalente).

Para os mecanismos de participação de **duração prolongada**, em que órgãos e entidades reguladoras criam **câmaras técnicas** ou grupos de trabalho para coletar informações e evidências no curso de processos regulatórios, recomenda-se que o ato de instauração desses fóruns, bem como a lista de participantes (inclusive quando houver alterações), **sejam devidamente publicados** no DOU, no site do respectivo órgão ou agência reguladora, bem como na plataforma unificada de participação social. Essa exigência de transparência permitirá que partes possam pleitear o ingresso nesses fóruns quando restar evidente a carência de representação de grupos afetados ou interessados na proposta regulatória.

Deve-se, portanto, assegurar uma ampla divulgação das oportunidades de participação em fases de coleta de informações e evidências necessárias para a construção e revisão das políticas regulatórias. Essas medidas são essenciais para garantir que esses mecanismos de participação sejam **inclusivos, transparentes e democráticos**.

### 4.3 Adaptando a linguagem ao perfil do público-alvo da regulação

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 pode ser mitigado com um **esforço para traduzir textos de alta complexidade**, que utilizam argumentos jurídico, econômico, científico e técnico, em **linguagem mais acessível**.

Recentemente, entrou em vigor a Lei nº 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 mecanismos de participação recentes realizados 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>21</sup>, a revisão decenal do Estatuto do Sistema Nacional de Saúde (*National Health System Constitution*)<sup>22</sup> e a consulta para melhorar os índices de vitamina D na população britânica<sup>23</sup>, esta última indicada na figura 18.

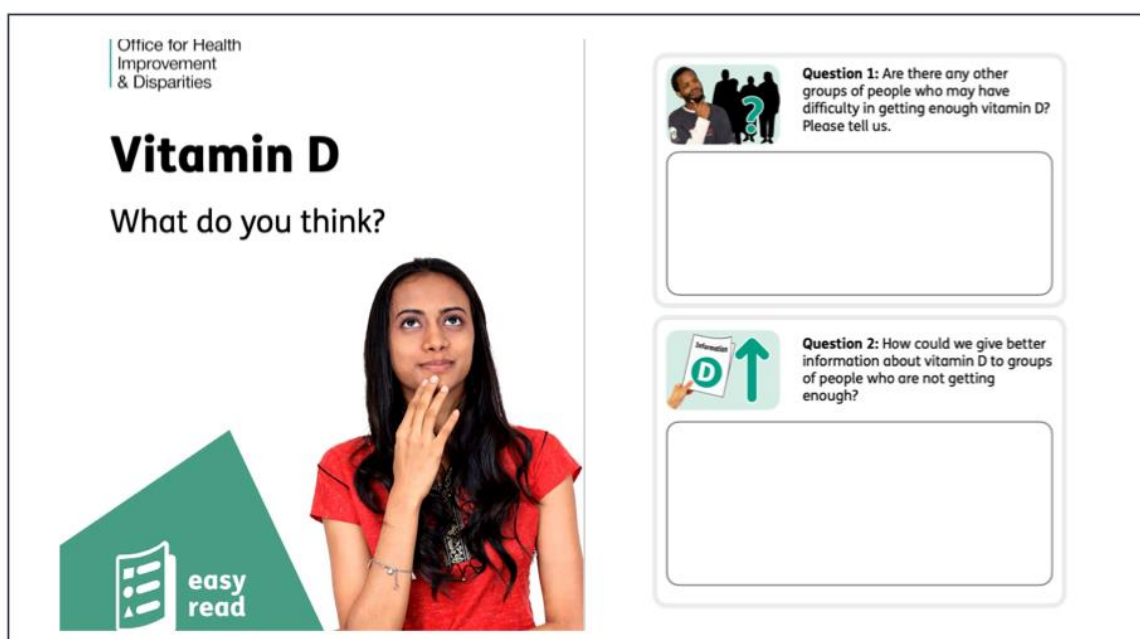
---

<sup>21</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-national-cancer-plan-easy-read.pdf>>.

<sup>22</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>23</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 18. Documentos informativos sobre consultas governamentais 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 19. Relatório para a sociedade, sobre recomendação do Conitec de incorporação de novo dispositivo em saúde no SUS**

Relatório para a Sociedade sobre a recomendação do Conitec de incorporação de novo dispositivo em saúde no SUS. O relatório aborda o Dispositivo Intrauterino Liberador de Levonorgestrel para o tratamento de pacientes com endometriose com contraindicação ou não adesão aos contraceptivos orais combinados (COCs).

**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.

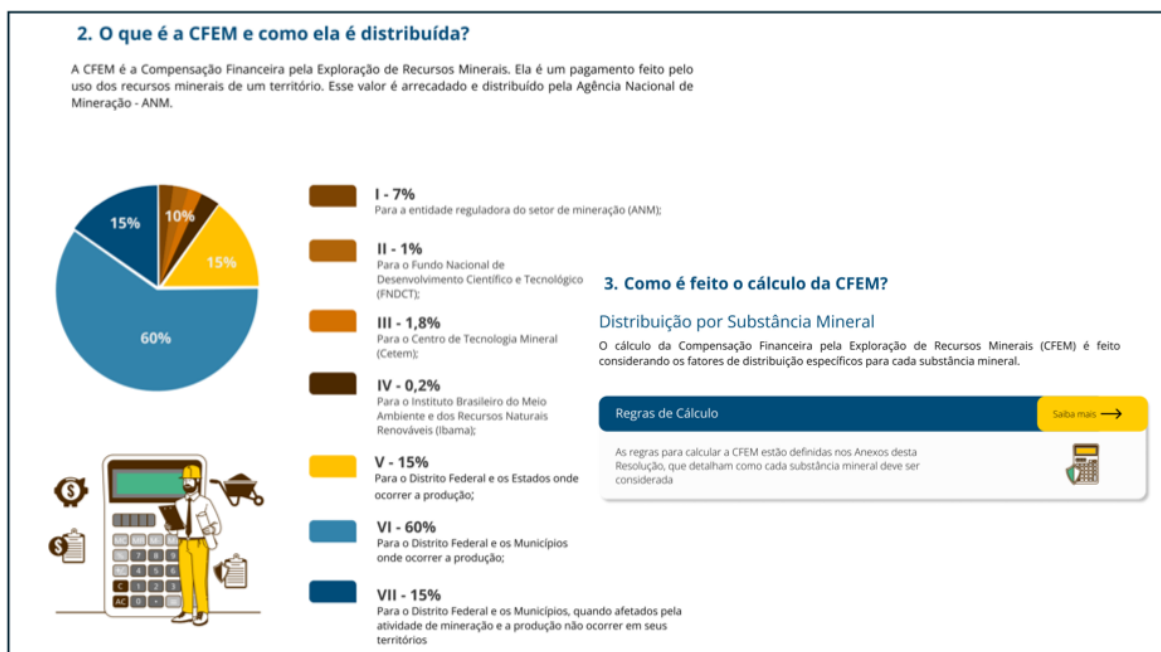
**O que é a endometriose?**  
A endometriose é uma condição inflamatória comum em mulheres, caracterizada pelo crescimento do endométrio (tecido que reveste o útero) em regiões extrauterinas, como a área pélvica (incluindo ovários, ligamentos e cavidade peritoneal), o intestino e a bexiga. A condição 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](#).

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 20. “Guia Fácil” da Resolução ANM nº 143/2003



Fonte: [ANM](#), 2024.

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.

#### 4.4 Orientando as partes interessadas a participar de forma qualificada

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 compreensão plena sobre os objetivos da consulta ou sua falta de habilidade para se comunicar com o regulador.

Entidades representativas de empresas reguladas costumam utilizar um “arsenal” de argumentos jurídicos, técnicos, econômicos e científicos ao participarem

de processos regulatórios. As entidades que atuam em defesa de direitos de grupos afetados pela regulação (como organizações da sociedade civil) também costumam participar de forma qualificada, ainda que com menos recursos do que as entidades representativas de empresas reguladas. Essa participação contrasta com o tipo de comentário oferecido por algumas pessoas diretamente afetadas pelas políticas regulatórias, mas que não dominam seus aspectos técnicos. Uma reclamação dos reguladores é a de que **comentários leigos** 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 podem perceber como inferior a qualidade da participação do primeiro grupo.

Além disso, os **comentários dos agentes econômicos regulados**, por serem percebidos como mais qualificados e, assim, mais aproveitáveis para a construção das políticas regulatórias, são também aqueles **mais aceitos pelos reguladores**, que acabam incorporando-os aos resultados das políticas regulatórias.<sup>24</sup> Em contrapartida, os comentários de pessoas leigas, pelas características já expostas, costumam não ser aproveitados da mesma forma pelos tomadores de decisão em ambientes regulatórios.

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 entidades representativas de defesa de direitos, como entidades consumeristas, por exemplo, participam recorrentemente dos processos regulatórios porque se engajam em um efetivo diálogo com o regulador. Embora vários estudos empíricos demonstrem que

---

<sup>24</sup> Há diversos estudos empíricos estrangeiros (Yackee; Yackee, 2006) e nacionais (Silva, 2012; Baird; Fernandes, 2014, Salinas et al, 2020a; Salinas et al, 2025) que demonstram que as contribuições de agentes econômicos regulados tendem a influenciar mais os processos regulatórios.

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 comuns, que submetem comentários, em geral, sem a mesma qualidade argumentativa, e que, por essa razão, tendem a influenciar menos os 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). Nas subseções a seguir, são apresentadas recomendações para mitigar as **limitações epistêmicas** que comprometem a qualidade da participação social de partes interessadas ou afetadas pelas políticas regulatórias.

#### 4.4.1 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, visando atender objetivos distintos. 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. Recomenda-se que órgãos e entidades reguladoras desenvolvam estratégias para **orientar e esclarecer dúvidas sobre os propósitos da participação social**, antes do início da coleta de comentários ou da realização de encontros e fóruns participativos.

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 21 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 21. 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

**Formulário: contribuição 1**

6. Por que você considera esse problema regulatório importante? \*

*Apresente argumentos que demonstrem a importância do estudo desse problema regulatório pela ANA. Se possível, apresente dados ou referências. Exemplos de referências (inserir o link, quando houver): publicações científicas, relatórios técnicos, relatórios administrativos, entre outros.*

Quais são as consequências desse problema que o tornam tão importante?  
Quem sofrem as consequências desse problema?

Apresente os argumentos que demonstram como sua proposta é relevante para que a atuação regulatória da ANA esteja mais alinhada às necessidades que você observou.

Inclua, sempre que possível, dados e referências confiáveis. Isso ajuda a estabelecer de forma objetiva a importância da contribuição sugerida.

Fonte: ANA (Assessoria Especial de Qualidade Regulatória)

**Figura 22. Webinário sobre a Elaboração da Agenda Regulatória da ANA**



Fonte: [Canal da ANA no Youtube](#)

#### **4.4.2 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, **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**.

Os **comentários leigos** podem ser definidos como contribuições que apresentam argumentos e evidências lastreados em experiências pessoais, de pessoas próximas ou conhecidas do participante. Podem ser marcados por uma forte carga de apoio ou rejeição à medida em discussão. Não necessariamente vão dialogar com os parâmetros científicos ou acadêmicos típicos dos comentários técnicos. Por esses motivos, **tendem a ser vistos como menos úteis para as instituições reguladoras**.

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*, 2012), 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”. É o que a Conitec busca fazer com a “perspectiva do paciente”, retratada a seguir.

## Um exemplo brasileiro: “Perspectiva do Paciente” na incorporação de novas tecnologias do SUS

A **Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec)** é um órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério da Saúde, que o auxilia na incorporação de medicamentos e tratamentos terapêuticos no sistema público de saúde.

Ao avaliar a incorporação de novas tecnologias ao SUS, a Conitec analisa um amplo conjunto de evidências científicas sobre os medicamentos e tratamentos sob avaliação. Posteriormente, as análises produzidas são submetidas à consulta pública, procedimento mais tradicional de participação social. Antes dessa etapa, a Conitec promove um procedimento participativo mais inovador: **a Perspectiva do Paciente**.

A *Perspectiva do Paciente*, regulamentada pela Portaria de Consolidação GM/MS nº 1, de 28 de setembro de 2017, é um procedimento em que usuários do SUS são convocados para apresentar ao Conitec suas experiências com determinada tecnologia sob avaliação. Além de usuários com a condição de saúde em avaliação, podem participar **cuidadores, familiares, tutores ou associações de pacientes**.

A participação é aberta, por meio de **chamadas públicas periódicas**. O participante titular e um suplente são selecionados por **sorteio realizado entre os inscritos**.

Na *Perspectiva do Paciente*, busca-se compreender a experiência pessoal do participante com determinada condição de saúde e sua relação com a tecnologia cuja incorporação ao SUS está sob avaliação. Por isso, o participante é questionado sobre o uso do medicamento, se foi observada melhora, impactos no dia a dia, eventuais efeitos adversos, impacto da tecnologia no orçamento familiar etc. Ou seja, o objetivo central é obter o **conhecimento situado do participante**, geralmente um cidadão, e não o conhecimento técnico que tipicamente é apresentado em procedimentos participativos.

Portanto, não se objetiva que o participante leve dados ou evidências científicas. Esse tipo de informação já é levantado pela Conitec na elaboração dos relatórios e avaliações. Para alinhar os participantes com a expectativa da comissão, são realizadas **duas reuniões preparatórias** com os participantes, em que são explicadas as funções e objetivos da *Perspectiva do Paciente*. Após essa preparação, o processo com determinada condição de saúde

## 4.5 Coletando informações sobre os interesses representados pelos usuários

Na terceira seção deste guia, mencionou-se que a identificação dos grupos interessados ou afetados pela política regulatória é uma etapa essencial da fase de planejamento da participação social. Já na fase de condução da participação social, para avaliar a sua efetividade, é crucial que órgãos e entidades reguladoras identifiquem quais são os grupos que efetivamente compareceram.

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.

Para aperfeiçoamento da coleta de informações sobre os participantes, duas experiências merecem ser analisadas: a da União Europeia, em âmbito internacional, e a da Anvisa. Na União Europeia, para participar das consultas na plataforma unificada **Have your say**<sup>25</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,

---

<sup>25</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..)

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>26</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>27</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, 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.

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

---

<sup>26</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>27</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).

representativa). Se o participante participar na condição de pessoa física, ele deverá informar se é (iv) **profissional de saúde**, (ii) **pesquisador ou membro da comunidade 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 duas 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.

Deste modo, órgãos e entidades reguladoras devem aperfeiçoar seus instrumentos de coleta de informações sobre os usuários dos seus sistemas de participação social.

Para as pessoas jurídicas participantes, além da razão social, informações para contato (e-mail e telefone), e porte da organização<sup>28</sup>, seu representante deve informar se a organização está participando na condição de: (i) agente econômico regulado, informando ainda o segmento que representa; (ii) agente econômico não regulado, porém com interesse no objeto da regulação, informando o segmento que representa; (iii) organização da sociedade civil, informando os direitos ou interesses que representa (e.g. entidade consumerista, entidade ambientalista); (iv) entidade de pesquisa ou acadêmica; (v) conselho, sindicato ou associação de profissionais do setor; (v) outras categorias não assinaladas nas hipóteses anteriores, indicando a área de atuação.

Para as pessoas físicas, além do nome, informações para contato, nível de escolaridade e gênero, o(a) participante deve informar se atua na condição de: (i) cidadão, consumidor ou usuário de serviço regulado; (ii) profissional do setor regulado, informando a área de atuação; (iii) pesquisador ou membro de comunidade científica; (iv) outras categorias não assinaladas nas hipóteses anteriores, indicando a área de atuação.

---

<sup>28</sup> Há diversas métricas para identificar o porte da organização, sendo o número de empregados, tal como solicitado pela União Europeia, uma das alternativas possíveis.

Alguns órgãos e entidades reguladoras, embora disponham de sistemas eletrônicos próprios de participação, permitem o cadastro de usuários pela plataforma gov.br, que não solicita informações detalhadas dos participantes. Nesse caso, os reguladores devem solicitar informações complementares que não tenham sido exigidas dos usuários quando acessam o sistema de cadastro governamental unificado.

#### 4.6 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 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>29</sup> Trata-se de uma boa prática que deve ser adotada em todos os sistemas eletrônicos que coletam comentários em processos de participação social.

#### 4.7 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 úteis após o encerramento da consulta pública, as contribuições enviadas pelos participantes.<sup>30</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**

---

<sup>29</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.

<sup>30</sup> Art. 9º, § 4º, da Lei nº 13.848/19.

**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 públicas de processos regulatórios.<sup>31</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 e recomendações

A condução adequada dos processos de participação social é o que transforma o planejamento em resultados concretos. Quando bem executadas, as ações de **divulgação, orientação, consulta e transparência** permitem que os participantes compreendam o propósito do processo e percebam o valor de suas contribuições. Mais do que garantir a realização formal dos mecanismos de engajamento, uma boa execução fortalece a confiança pública, amplia a legitimidade das decisões e consolida uma cultura de diálogo contínuo entre Estado e sociedade.

A execução bem-sucedida dos mecanismos de participação social só se completa quando o poder público **oferece retorno estruturado à sociedade**, demonstrando de que forma as contribuições recebidas influenciaram as decisões regulatórias. Essa prestação de contas encerra o ciclo participativo, consolida o aprendizado institucional e fortalece a confiança no processo regulatório. A próxima seção aborda justamente essa etapa final, dedicada à **resposta estatal e à transparência dos resultados** das consultas e demais mecanismos de engajamento.

---

<sup>31</sup> Esta proibição consta do § 6º do art. 9º do Decreto nº 10.411/20, acrescentado pelo Decreto nº 11.243/22.

## Recomendações para divulgar iniciativas de participação social e orientar seu público-alvo

A condução dos processos de participação social é o momento em que o planejamento se materializa em ações concretas. Trata-se da fase em que os mecanismos definidos são efetivamente implementados, envolvendo a divulgação das iniciativas, a mobilização dos públicos de interesse, a coleta das contribuições e o registro sistemático das manifestações recebidas.

- Reguladores devem adotar **estratégias de divulgação diversificadas e adaptadas ao perfil do público-alvo**, garantindo que todos os grupos potencialmente afetados tenham acesso tempestivo e **compreensível** às informações sobre os mecanismos de participação social.
- Órgãos e entidades reguladoras devem **garantir transparência ativa** nos mecanismos de participação **restritos a convidados, divulgando** previamente o **objeto da discussão, os critérios de seleção dos participantes** e os **resultados do processo**.
- Em consultas envolvendo **temas de interesse geral da população**, deve-se empregar **linguagem clara, acessível e livre de jargões técnicos**, garantindo que qualquer cidadão possa **compreender o conteúdo** e participar de forma informada.
- Para esses casos, recomenda-se aos reguladores que disponibilizem, juntamente com os documentos oficiais originais, **versões resumidas ou adaptadas** dos documentos técnicos, utilizando **recursos visuais e formatos simplificados** sempre que o público-alvo incluir **pessoas leigas** ou grupos com menor familiaridade com a linguagem regulatória.
- Para que os interessados compreendam de que forma suas contribuições podem influenciar o processo decisório, reguladores devem oferecer **orientações claras** sobre o **propósito e escopo** de cada mecanismo de participação. Essas orientações podem ser transmitidas por **materiais explicativos escritos, reuniões virtuais e/ou presenciais** para apresentações e esclarecimento de dúvidas, bem como quaisquer outras iniciativas com propósito de orientação e treinamento.
- Além do escopo e objetivo da participação social, reguladores devem orientar **cidadãos e pessoas leigas** a apresentar aspectos contextuais de suas **experiências pessoais**, transformando suas opiniões em **formas discursivas aproveitáveis** à tomada de decisão regulatória.

## Recomendações para coleta e divulgação de comentários

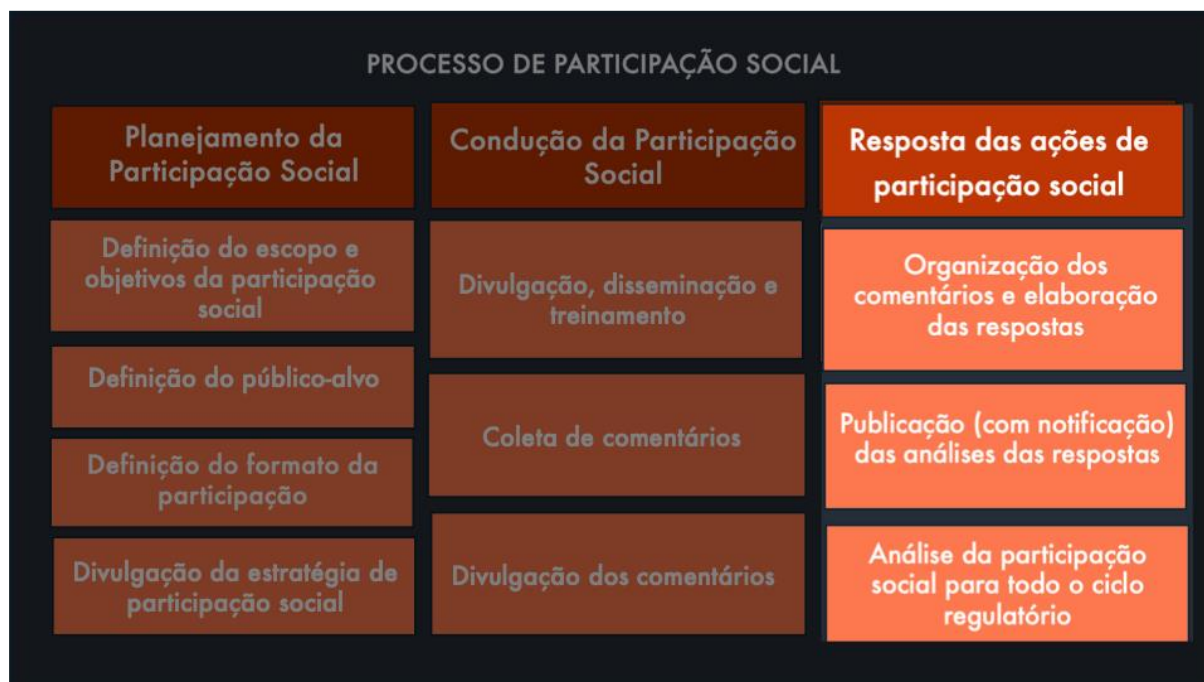
- Reguladores devem **aperfeiçoar** os instrumentos de **coleta de informações sobre os usuários** dos seus sistemas de participação social, solicitando **que os participantes informem os interesses que representam** ao submeter contribuições, garantindo **transparência** quanto às posições manifestadas e permitindo análises mais qualificadas sobre a diversidade e o equilíbrio da participação social.
- Instrumentos de coleta de informações e evidências para instruir a tomada de decisão regulatória devem ser **cuidadosamente elaborados** e preferencialmente respondidos, em fase de **teste**, por **pessoas não envolvidas na sua elaboração**.
- Os sistemas eletrônicos de participação devem ser capazes de **permitir aos participantes anexar documentos em diferentes formatos** e **submeter comentários longos sobre aspectos gerais das propostas** de documentos e atos submetidos à consulta.
- Reguladores devem publicar integralmente as contribuições recebidas, preferencialmente em tempo real.
- 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 e evidências** 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**.
- Reguladores devem ter o **cuidado de não publicar dados pessoais protegidos, com exceção do nome ou razão social dos participantes**, cuja publicação é **obrigatória**.

## 5. Prestando contas à sociedade

A prestação de contas é a etapa que **encerra o ciclo de participação social** e reafirma o compromisso do poder público com a **transparência** e a **legitimidade** das decisões regulatórias. Mais do que uma obrigação formal, trata-se de um dever democrático: devolver à sociedade as informações sobre o processo decisório, explicitar como as contribuições foram analisadas e demonstrar de que maneira influenciaram o conteúdo final das normas. Essa prática consolida a confiança nas instituições e transforma o engajamento público em aprendizado coletivo e melhoria contínua da regulação.

Prestar contas, nesse contexto, significa garantir **respostas claras, tempestivas e acessíveis** aos participantes. Isso envolve a elaboração e a publicação de relatórios de análise das contribuições recebidas, a comunicação direta com os interessados e a sistematização de informações em plataformas públicas de fácil consulta. A qualidade dessa etapa é determinante para o fortalecimento da cultura participativa: quando os cidadãos percebem que suas manifestações são consideradas e que suas vozes produzem efeitos concretos, o engajamento tende a se ampliar e a se qualificar em processos futuros.

**Figura 23. Etapas da Fase de Resposta das Ações de Participação Social**



Fonte: Adaptado de *European Commission* (2021).

## 5.1 Publicizando a análise dos comentários recebidos em cada mecanismo de participação social

Como visto, a LGA instituiu a obrigação de publicação do relatório de análise das contribuições recebidas, em até 30 dias úteis da publicação da tomada de decisão final pelas agências reguladoras. Por força dessas exigências legais, agências que antes não publicavam de forma sistemática relatórios de análise de consulta pública, passaram a fazê-lo. Recentemente, o Decreto nº 12.002/24 estabeleceu o dever geral, para **todos os órgãos da administração pública federal, de divulgar por transparência ativa as respostas às manifestações recebidas** em consultas públicas<sup>32</sup>.

Essas normas, no entanto, versam apenas sobre o **dever de resposta em consultas públicas**, não prevendo obrigação semelhante para as demais modalidades de participação social. Órgãos e entidades reguladoras não costumam oferecer respostas às contribuições que recebem em tomadas de subsídios, que, como visto, é uma modalidade de participação assíncrona que visa coletar informações e evidências nas fases de início ou revisão das políticas regulatórias. Diversos fatores podem explicar essa relutância dos reguladores em oferecer respostas às manifestações recebidas em processos participativos dessa natureza. Além do dispêndio de recursos humanos e de tempo envolvido no oferecimento de respostas, reguladores podem evitar analisar as manifestações por entenderem que isso implicaria apresentar conclusões definitivas para políticas regulatórias que ainda estão em fase de elaboração.

No entanto, os reguladores **não necessitam oferecer respostas definitivas** quando analisam as manifestações que recebem. O próprio art. 31, III do Decreto nº 12.002/24 prevê que os órgãos ou entidades responsáveis pelas consultas públicas “poderão analisar as manifestações sem apresentar, naquele momento, conclusões definitivas”.

---

<sup>32</sup> Cf. art. 31 do Decreto nº 12.002/24.

Jurisdições como a da União Europeia e do Reino Unido costumam oferecer respostas em todas as *call for evidence* que ocorrem em fase inicial do ciclo regulatório (European Union, 2021; United Kingdom, 2023). 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. A transparência é um dos princípios fundamentais da política de participação social dessas jurisdições, que é observado em todas as comunicações dos órgãos e entidades governamentais com os usuários da participação social.

Seguindo esses exemplos, recomenda-se aos órgãos e entidades reguladoras brasileiras que ofereçam respostas para **todas as modalidades de participação social**. As análises às contribuições recebidas em **fases iniciais do ciclo regulatório não devem ser entendidas como respostas conclusivas ou vinculantes**, mas devem sinalizar se serão ou não aproveitadas nas etapas seguintes.

## 5.2 Organizando e padronizando a análise dos comentários

Antes de analisar e responder os comentários, o órgão ou entidade reguladora deve **organizar as contribuições recebidas**, agrupando-as por temas ou áreas relevantes. **Respostas idênticas ou semelhantes podem ser analisadas e respondidas em bloco**, sem a necessidade de oferecimento de respostas individuais a cada contribuição recebida<sup>33</sup>.

Quando o mecanismo de participação tiver por objetivo **coletar informações** para a discussão de problemas regulatórios amplos, visando construir propostas de agendas regulatórias, relatórios de AIR e de ARR, bem como minutas de normas, **o órgão ou entidade reguladora não está obrigado a apresentar respostas conclusivas**, mas **deverá informar, justificadamente, se a contribuição será ou não considerada para as fases seguintes**.

---

<sup>33</sup> Cf. incisos I, II e III do art. 31 do Decreto nº 12.002/24.

Para os mecanismos de participação que visam **solicitar *feedback*** para propostas já redigidas de agendas regulatórias, estudos de AIR e ARR e minutas de normas, recomenda-se que a resposta seja classificada em: (i) **acatada**, quando a contribuição for integralmente incorporada ao texto final da proposta; (ii) **parcialmente acatada**, quando a contribuição for parcialmente incorporada à proposta final; (iii) **não acatada ou rejeitada**, quando a contribuição não puder ser incorporada à proposta final; (iv) **não se aplica**, quando a contribuição não tiver relação com os objetivos ou escopo do tema.

As quatro modalidades de resposta acima indicadas devem **ser acompanhadas de justificativas que explicitem de modo transparente e claro as razões para a aceitação ou rejeição do comentário**. Quando a contribuição for acatada, integral ou parcialmente, **deve-se indicar de que modo ela modificará o texto originalmente proposto**.

Visando atender o princípio da transparência, **todos os relatórios de análises de contribuições devem relacionar as contribuições recebidas aos nomes dos seus proponentes**. Além do nome ou razão social dos participantes, os relatórios devem incluir informação sobre os **interesses que eles representam**.<sup>34</sup>

### **5.3 Notificando os participantes da publicação dos relatórios de respostas**

Órgãos e entidades reguladoras devem **notificar os participantes**, por e-mail ou meio de contato equivalente, **sempre que um relatório de análise de contribuições for publicado**. A notificação dos participantes da publicação desses relatórios é uma etapa essencial para o fortalecimento da transparência e da legitimidade dos processos participativos.

As devolutivas parciais e finais reduzem a percepção dos participantes de que as consultas públicas são apenas rituais formais, evidenciando que as contribuições têm

---

<sup>34</sup> Cf. subseção 4.4.

efeito real sobre a tomada de decisão. Mais do que um gesto de cortesia, a publicação e a ampla divulgação das respostas às contribuições **elevam significativamente o engajamento social**. Quando os participantes percebem que seu esforço é reconhecido e que o processo é responsivo, aumenta sua disposição para colaborar em futuras consultas. Trata-se de um mecanismo de aprendizado coletivo: compreender de que forma os argumentos são avaliados e utilizados incentiva a formulação de contribuições mais qualificadas e bem fundamentadas, melhorando cumulativamente a qualidade da participação regulatória.

Além disso, a notificação dos participantes promove **igualdade de acesso à informação e reduz assimetrias** entre grupos mais e menos organizados, evitando que apenas os atores com maior capacidade de monitoramento acompanhem a evolução do processo. Também **reforça a previsibilidade e a eficiência administrativa**, ao diminuir dúvidas e consultas repetidas sobre o andamento da análise. Em síntese, publicar e divulgar o relatório de respostas não apenas cumpre uma exigência de transparência, mas também consolida um ambiente participativo mais inclusivo, confiável e dinâmico — no qual o diálogo entre Estado e sociedade gera valor público e incentiva uma cultura contínua de participação.

#### **5.4 Elaborando relatório final de análise da participação social para todo o ciclo regulatório**

Ao concluir o ciclo regulatório, é chegado o momento de elaborar um relatório final de análise da participação social para todo o ciclo regulatório. A elaboração do relatório final permite **sistematizar de forma integrada todas as manifestações recebidas ao longo do processo regulatório**, desde as fases iniciais, onde são realizadas tomadas de subsídios e reuniões participativas, até as consultas e audiências públicas realizadas nas etapas finais. Essa visão abrangente impede que a participação social seja tratada como uma série de eventos isolados e fragmentados, favorecendo uma compreensão mais consistente das contribuições e de sua influência sobre o desenho e o conteúdo da regulação.

Ao reunir em um único documento o percurso das interações entre o regulador e a sociedade, o relatório final **aumenta a transparência sobre as escolhas feitas** e sobre os critérios que orientaram a aceitação ou rejeição das sugestões apresentadas. Ele explicita como a agência dialogou com diferentes interesses e justificou suas decisões, permitindo o controle social e a avaliação da responsividade institucional. Trata-se, portanto, de um instrumento central de **prestação de contas (accountability)**, que fortalece a legitimidade da tomada de decisão regulatória.

Além disso, a consolidação das informações de participação social ao longo de todo o ciclo **favorece o aprendizado organizacional** e o aprimoramento das práticas participativas. A análise comparativa de processos anteriores permite identificar padrões de engajamento, gargalos de transparência e oportunidades de aperfeiçoamento dos mecanismos de consulta. Ao documentar de forma sistemática como a sociedade contribuiu para a formulação, implementação e avaliação das normas, o relatório final também **estimula maior engajamento futuro**, pois demonstra que as contribuições foram consideradas e valorizadas.

Por fim, a produção de um relatório unificado **fortalece a memória institucional** e a rastreabilidade das decisões regulatórias. Em suma, o relatório final de análise da participação social é uma ferramenta estratégica que transforma a participação em insumo efetivo para decisões mais justificadas, transparentes e socialmente legítimas.

A consolidação de uma política de participação social efetiva depende da construção de uma **cultura institucional de diálogo e accountability**. Mais do que criar canais formais de consulta, é preciso incorporar a escuta pública como parte intrínseca da rotina regulatória — um processo contínuo de aprendizado, revisão e aprimoramento. A participação social, quando bem planejada, conduzida e avaliada, fortalece a legitimidade das decisões, aprimora a qualidade técnica das normas e aproxima o poder público da sociedade que ele serve.

## Recomendações para resposta das ações de participação social

A fase de resposta encerra o ciclo de participação social e reafirma o compromisso do poder público com a transparência e a legitimidade das decisões regulatórias. Isso envolve a elaboração e a publicação de relatórios de análise das contribuições recebidas, a comunicação direta com os interessados e a sistematização de informações em plataformas públicas de fácil consulta.

- Reguladores devem divulgar de forma **clara e acessível** os **resultados das consultas e demais mecanismos de participação**, apresentando as principais contribuições recebidas, as decisões adotadas e as justificativas correspondentes.
- Respostas devem ser oferecidas para **todas as modalidades de participação social**. As análises às contribuições recebidas em **fases iniciais do ciclo regulatório não devem ser entendidas como respostas conclusivas ou vinculantes**, mas devem sinalizar se serão ou não aproveitadas nas etapas seguintes.
- Antes de analisar e responder os comentários, deve-se **organizar as contribuições recebidas**, agrupando-as por temas ou áreas relevantes. **Respostas idênticas ou semelhantes podem ser analisadas e respondidas em bloco**.
- Para os mecanismos de participação que visam **solicitar *feedback*** para propostas já redigidas de agendas regulatórias, estudos de AIR e ARR e minutas de normas, recomenda-se que a resposta seja classificada em: (i) **acatada**, quando a contribuição for integralmente incorporada ao texto final da proposta; (ii) **parcialmente acatada**, quando a contribuição for parcialmente incorporada à proposta final; (iii) **não acatada ou rejeitada**, quando a contribuição não puder ser incorporada à proposta final; (iv) **não se aplica**, quando a contribuição não tiver relação com os objetivos ou escopo do tema.
- As respostas devem **acompanhadas de justificativas que explicitem de modo transparente e claro as razões para a aceitação ou rejeição do comentário**.
- Quando a contribuição for acatada, integral ou parcialmente, **deve-se indicar de que modo ela modificará o texto originalmente proposto**.

## Recomendações para feedback da participação social (continuação)

- Nos **relatórios de análises de contribuições**, as **contribuições recebidas devem estar relacionadas aos nomes dos seus proponentes**. Além do nome ou razão social dos participantes, os relatórios devem incluir informação sobre os **interesses que eles representam**.
- Órgãos e entidades reguladoras devem **notificar os participantes**, por e-mail ou meio de contato equivalente, **sempre que um relatório de análise de contribuições for publicado**.
- Ao término do ciclo regulatório deve ser elaborado um relatório que **sistematize de forma integrada todas as manifestações recebidas ao longo do processo regulatório**, desde as fases iniciais, onde são realizadas tomadas de subsídios e reuniões participativas, até as consultas e audiências públicas realizadas nas etapas finais.
- A produção de um relatório único (i) **umenta a transparência** sobre as escolhas feitas, (ii) **favorece o aprendizado organizacional** sobre as práticas participativas, (iii) **estimula maior engajamento futuro** e (iv) **fortalece a memória institucional e a rastreabilidade das decisões regulatórias**.

## Considerações Finais

A consolidação de uma política de participação social efetiva exige mais do que o cumprimento formal de etapas ou o uso eventual de ferramentas de consulta. Ela depende da construção de uma **cultura institucional orientada ao diálogo, à transparência e ao aprendizado contínuo**. Incorporar a participação social ao ciclo regulatório significa reconhecer que decisões mais legítimas e eficazes são aquelas que se abrem à escuta de múltiplos pontos de vista e se baseiam em informações amplamente compartilhadas.

Ao longo deste guia, buscou-se demonstrar que a participação social é um eixo transversal da melhoria regulatória. Ela amplia a base informacional das decisões, fortalece a confiança pública e aprimora a qualidade técnica das normas. Mais do que um mecanismo de consulta, a participação constitui um **instrumento de governança democrática**, capaz de aproximar o Estado da sociedade e de promover a corresponsabilidade nas políticas públicas.

A efetividade dessa prática, contudo, depende de planejamento, condução qualificada e devolutiva estruturada. É preciso definir objetivos claros, identificar públicos diversos, adotar formatos de engajamento adequados e garantir que os resultados sejam amplamente divulgados. Cada fase do processo — do desenho à prestação de contas — contribui para consolidar uma trajetória de institucionalização da participação como parte permanente da ação regulatória.

Ao transformar a escuta pública em rotina administrativa e o retorno à sociedade em princípio de atuação, os órgãos e entidades reguladoras **reafirmam o compromisso com a boa governança, a integridade e o interesse público**. A participação social deixa, assim, de ser um procedimento acessório para tornar-se um valor estruturante da política regulatória — um processo vivo, dinâmico e cumulativo que fortalece a legitimidade democrática e aprimora a capacidade do Estado de regular com justiça, transparência e eficiência.

# Referências

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.

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 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 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. 2019. 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 15.263, de 14 de novembro de 2024. 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**, DF, 17 nov. 2025. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2025/Lei/L15263.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2015.263%2C%20DE%2014%](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2025/Lei/L15263.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2015.263%2C%20DE%2014%)>.

[20DE%20NOVEMBRO%20DE%202025&text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de,Distrito%20Federal%20e%20dos%20Munic%C3%ADpios>.](#)

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, a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, para criar a Carreira de Regulação e Fiscalização de Proteção de Dados, transforma cargos no âmbito do Poder Executivo federal, e dá outras providências. **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)>.

BRYER, Thomas. Public Participation in Regulatory Decision-making: cases from Regulation.gov. **Public Performance and Management Review**, v. 37, n. 2, dez. 2013, p. 263-279.

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.

CINTRA DE OLIVEIRA, Luiz Figueiredo. **Planejamento Regulatório: As agências regulatórias e o planejamento da atividade normativa das agências**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

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.

COPELAND, C. W. The Unified Agenda: Implications for Rulemaking Transparency and Participation. **Congressional Research Service**, 7-5700(R40713), p. 1-18, 2009.

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)>.

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>>.

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 R.; EPSTEIN, Dmitry; HEIDT, Josiah; and NEWHART, Mary J. **Knowledge in the People: Rethinking "Value" in Public Rulemaking Participation**, 2012b. Cornell e-Rulemaking Initiative Publications. Paper 1.

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.

OECD. **OECD Regulatory Policy Outlook 2021**. OECD Publishing: Paris, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>>. Acesso em: 22 jan. 2025.

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.

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.

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; SAMPAIO, Patrícia; GUERRA, Sérgio; PORTO, Antônio Maristrello. **Mecanismos de participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)**, 2020. Disponível em: < <https://repositorio.fgv.br/items/117758f5-e777-42da-a210-61e83d3dbaa9>>.

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>>.

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.

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. **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>>.

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)>.

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.

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**, vol. 68, n. 1, 128-139, 2006.