

Entre a Inclusão e a Captura: Avaliando a Efetividade e os Riscos da Participação Social na Elaboração de Normas Federais Brasileiras

Between Inclusion and Capture: Assessing the Effectiveness and Risks of Social Participation in the Development of Brazilian Federal Regulations

Luan Caeté de Araújo ^{a c} 
Aline Guedes da Costa ^{b d} 

^a Hertie School, Berlin

^b Universidade de Brasília,
Brasil

^c Controladoria-Geral da União,
Brasil

^d Senado Federal do Brasil

Resumo: Este artigo examina a efetividade e os riscos da participação social na criação de normas federais no Brasil, focando nos processos do Senado Federal e das agências reguladoras. A pesquisa combina uma revisão teórica com análise empírica, utilizando o modelo tridimensional de Fung para avaliar a seleção de participantes, a comunicação e o poder concedido aos cidadãos nesses processos. No caso do Senado, a plataforma e-Cidadania demonstrou potencial para ampliar a participação popular, mas enfrenta desafios. Nas agências reguladoras, a inclusão de cidadãos e associações foi significativa, porém problemas como a falta de respostas formais às contribuições limita a efetividade da participação. O artigo sugere melhorias, como o aprimoramento da forma de comunicação e a ampliação dos critérios de seleção de participantes, para fortalecer a legitimidade e a eficácia dos mecanismos participativos, promovendo um ambiente normativo mais justo e inclusivo. Conclui-se que, apesar dos avanços, é preciso fortalecer os processos para garantir uma participação mais efetiva e representativa.

Abstract: This article examines the effectiveness and risks of social participation in the creation of federal norms in Brazil, focusing on the processes of the Federal Senate and regulatory agencies. The research combines a theoretical review with empirical analysis, using Fung's three-dimensional model to assess the selection of participants, communication, and the power granted to citizens in these processes. In the case of the Senate, the e-Cidadania platform showed potential to broaden direct participation but faces challenges. In regulatory agencies, the inclusion of citizens and associations was significant; however, issues such as the lack of formal responses to contributions limit the effectiveness of participation. The article suggests improvements such as enhancing communication methods and expanding the criteria for participant selection in order to strengthen the legitimacy and effectiveness of participatory mechanisms, fostering a more just and inclusive regulatory environment. It is concluded that, despite progress, it is necessary to strengthen the processes to ensure more effective and representative participation.

Palavras-chave: Participação Social; Participação Pública; Audiência Pública; Consulta Pública; Captura Regulatória; Tokenismo.

Keywords: Social Participation; Public Participation; Public Hearing; Public Consultation; Regulatory Capture; Tokenism.



1 Introdução

Surpreende que a crise de legitimidade que assola as instituições democráticas ao redor do mundo nas últimas décadas venha acompanhada de uma profusão de novos mecanismos de participação social. Nesse período, não apenas as tradicionais consultas e audiências públicas se tornam mais frequentes, como também surgem novos desenhos de participação —desde processos deliberativos experimentais, como os defendidos por Fishkin (2009), até as iniciativas digitais de governo aberto (Lee et al., 2015: 7). Assim, a debacle da democracia moderna coincide com a primavera da participação pública.

Parte da literatura interpreta a aparente contradição entre o declínio da confiança pública nas instituições e o florescimento de novas modalidades de participação social como uma relação de causa e efeito: as novas formas de envolver a sociedade civil no processo político respondem à crise de representatividade. Esses autores veem os mecanismos da nova participação social como antídotos revolucionários contra o declínio do engajamento cívico e o enfraquecimento da esfera pública. Para esses estudiosos, a participação fortalece o empoderamento dos cidadãos comuns, permitindo a colaboração popular na tomada de decisões institucionais e contribuindo para superar as rígidas hierarquias e a desigualdade enraizada dos organismos estatais (Lee et al., 2015: 45).

Por outro lado, autores críticos à nova participação social sustentam que ela funciona como um instrumento que disfarça a reprodução da desigualdade e reforça as estruturas de autoridade, no lugar de confrontá-las (Lee et al., 2015: 46). Ainda que as possibilidades de participação social aumentem, elas ocorrem sempre por meio de instituições controladas por elites políticas. Esses críticos afirmam que os processos de participação acabam capturados por essas elites, servindo-lhes como meio de legitimação de suas próprias decisões e interesses, sem que a voz do cidadão seja efetivamente considerada (Belden, 2009).

A partir de uma posição equidistante entre a ingenuidade da visão laudatória e o pessimismo da visão crítica, este artigo analisa a efetividade e os riscos da participação social em processos de elaboração de normas. O Brasil há muito se destaca como um laboratório de inovação em participação social, especialmente a partir da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre, no ano de 1989. De forma mais ampla, a Constituição vigente, promulgada em 1988 e apelidada de Constituição Cidadã, estabelece diversas obrigações e diretrizes relacionadas à participação social na implementação de políticas públicas, as quais se consubstanciam em leis e normativos internos de diferentes órgãos. A Carta Magna também prevê mecanismos de participação social na elaboração de normativos, como a iniciativa popular, cabendo aos órgãos com competência normativa decidir sobre a operacionalização de tais mecanismos (Brasil, 1988).

Nesse sentido, identificam-se duas esferas de produção de normativos federais no Estado brasileiro: o Poder Legislativo —composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal—, que cria normas primárias, ou leis; e os órgãos reguladores —alocados no Poder Executivo—, que elaboram normas secundárias, ou regulamentos. Essa estrutura, comum em diversos países, tende a formar o triângulo de ferro, ilustrado na Figura 1, no qual tanto os parlamentares quanto os reguladores se veem capturados por grupos de interesse. Esses grupos acabam por estrangular a produção normativa para atender suas demandas, seja por meio da criação ou alteração de normas que os beneficiem, seja pela manutenção de normas existentes cuja modificação poderia prejudicá-los (Adams, 1981: 44).

Assim, configura-se uma estrutura de incentivos com risco de captura inerente, na qual autoridades eleitas —responsáveis por indicar e sabatar os reguladores— dependem do apoio de grupos de interesse para se manterem no poder, além da atuação dos próprios reguladores para regulamentar e fiscalizar as leis segundo seus interesses. Nesse cenário, os mecanismos de participação social surgem como possibilidade de inclusão

Figura 1: Triângulo de Ferro: Relações entre Congresso, Grupos de Interesse e Burocracia



Fonte: Wikipédia (s.d.).

de um quarto vértice no triângulo —o cidadão. Por essa razão, este artigo analisa a efetividade da participação social em processos de criação de normativos, buscando compreender se tais processos permitem de fato que o cidadão tenha voz e colabore para a primazia do interesse público sobre os interesses de elites organizadas.

Definimos como escopo empírico deste trabalho a participação social na criação de normas federais no Brasil contemporâneo, considerando tanto as normas primárias, ou leis, quanto as normas secundárias, ou regulações. Inicialmente, apresentamos a discussão teórica acerca da definição, da estrutura e das modalidades de participação social adotadas pelos Estados nacionais nas últimas décadas. Em seguida, introduzimos o debate sobre a relação entre os desenhos participativos e sua efetividade. Posteriormente, trazemos a discussão para a realidade brasileira, contextualizando legal e institucionalmente a participação social na Constituição e nas normas federais, incluindo as disposições legais e as práticas estabelecidas.

Na análise empírica, adotamos uma abordagem quantitativa, baseada em dados coletados de duas fontes principais. Em primeiro lugar, extraímos dados agregados da plataforma e-Cidadania do Senado Federal, que permite aos cidadãos propor

ideias legislativas e votar em consultas públicas disponíveis para todos os projetos de lei e demais proposições em tramitação. Embora o Portal ofereça diversas ferramentas de participação popular, concentramos a análise neste artigo no instituto das Ideias Legislativas. Os dados analisados incluem a quantidade de ideias transformadas em sugestões legislativas, quantas chegam à votação em plenário e a frequência de incongruências entre as posições populares e políticas. Em segundo lugar, utilizamos dados de uma auditoria que abrange 40 órgãos reguladores federais, com foco na frequência das respostas às contribuições dos cidadãos por parte desses reguladores.

Por fim, apresentamos os resultados do confronto entre a discussão teórica e a base empírica analisada, destacando as potencialidades, os riscos e as limitações da participação social para a criação de normas federais no Brasil. Assim, este estudo busca contribuir para o debate internacional sobre essas práticas, concentrando-se especialmente na capacidade dos mecanismos participativos em permitir que os cidadãos influenciem efetivamente a tomada de decisões e na avaliação dos riscos de captura desses mecanismos pelas elites e pelos setores radicalizados do espectro político.

2 Aspectos teóricos e legais

2.1 Participação Social: Definição e Tipologia

A participação costuma ser definida na literatura como um conjunto de mecanismos que possibilitam o engajamento da sociedade civil nos processos decisórios e na formulação e implementação de políticas públicas (Avritzer, 2012: 114). Contudo, na prática, o conceito se mostra bastante vago: os cidadãos envolvidos podem variar em número e grau de empoderamento, e sua participação ocorre de maneiras diversas —presencialmente ou online, por períodos curtos ou longos, em questões de diferentes níveis de importância. Além disso, os processos participativos podem envolver diretamente os cidadãos ou apenas representantes de associações e grupos

organizados (Bobbio, 2019: 46). Para compreender mais precisamente o conceito de participação, é necessário entender as diferentes modalidades pelas quais ela se manifesta.

A partir de uma perspectiva crítica —que busca desvendar a relação entre tipologia e efetividade— Arnstein (1969: 20) define a participação social efetiva como simplesmente um termo categórico para o poder do cidadão. Ela a concebe como um conjunto de instrumentos públicos que promovem a redistribuição de poder que permite que os cidadãos que atualmente estão excluídos dos processos políticos e econômicos sejam deliberadamente integrados. Preocupada com a efetividade desses instrumentos, Arnstein distingue entre convidar o cidadão para um inócuo ritual de participação e oferecer-lhe o real poder necessário para afetar os resultados do processo.

Sem esse poder, a participação social se torna um instrumento de legitimação dos detentores do poder, que podem reivindicar que todos os lados foram considerados, embora apenas alguns destes lados tenham sido beneficiados. Nesse sentido, Arnstein elabora a célebre escada da participação cidadã, uma tipologia que ilustra a diferença entre três tipos gerais de supostos mecanismos de participação: a não participação, o tokenismo e o poder cidadão. Cada um desses tipos compreende pelo menos dois níveis, ou degraus, conforme a Figura 2. Embora apresente limitações, o modelo de Arnstein possibilita a compreensão de dois aspectos cruciais para esta pesquisa: o estabelecimento de uma tipologia —que permite entender como o desenho do processo participativo pode influenciar sua efetividade— e o viés crítico, que desvenda a micropolítica subjacente a esses processos, compreendidos como espaços de disputa de poder. Além disso, trata-se do modelo mais influente na literatura sobre participação social (Bobbio, 2019: 50).

Os primeiros degraus da escada —“manipulação” e “terapia”— dizem respeito à chamada não participação, na qual os mecanismos participativos funcionam apenas como instrumentos simbólicos de legitimação das decisões previamente tomadas pelas autoridades. Trata-se, nas

Figura 2: Escada da Participação Cidadã de Sherry Arnstein



Fonte: Caetano (2018).

palavras de Arnstein (1969: 211), de transformar a participação em um veículo de relações públicas dos donos do poder. Um exemplo citado pela autora foram os Comitês de Consultoria Cidadã nos EUA, onde representantes de comunidades negras eram convidados a “participar” de planos de reforma urbana já definidos. Situação análoga ocorreu no Brasil, como nas audiências públicas sobre a construção da Usina de Belo Monte, nas quais moradores e indígenas afetados pelo projeto foram ouvidos sem qualquer possibilidade real de influência (Salm, 2009).

No nível seguinte da escada —chamado “tokenismo”— o cidadão é consultado, mas sem garantias de que suas contribuições influenciarão o resultado final. Arnstein usa o termo para descrever a participação meramente simbólica, ainda que

institucionalizada, como em consultas públicas ou votações sem efeito vinculante. Embora possam representar um passo rumo à efetiva participação, esses mecanismos carecem de impacto real se não vierem acompanhados de obrigações institucionais, como a resposta formal às sugestões recebidas. Como será discutido mais adiante, mesmo no Brasil contemporâneo, identificam-se casos em que a consulta gera influência normativa efetiva e outros em que as contribuições da sociedade civil são simplesmente ignoradas.

No degrau da “pacificação”, representantes da sociedade civil ocupam assentos em conselhos e comissões com função consultiva ou deliberativa. No entanto, quando a maioria desses colegiados é composta por agentes estatais ou representantes de grupos de interesse, a influência cidadã torna-se meramente simbólica. No Brasil, a experiência é ambivalente: enquanto os Conselhos de Saúde do Sistema Único de Saúde possuem composição paritária e algum poder decisório, câmaras temáticas promovidas pelo Supremo Tribunal Federal—como as voltadas à discussão do marco legal das demarcações indígenas—frequentemente restringem a participação dos grupos afetados a uma presença minoritária, sem real poder de veto ou proposição.

No topo da escada situa-se o “poder cidadão”, que representa modalidades nas quais os cidadãos detêm controle efetivo sobre decisões públicas. Essas experiências, embora valorizadas, são raras e dependem de contextos muito específicos. O orçamento participativo de Porto Alegre, iniciado em 1989, é o exemplo mais citado, mas sua replicação permanece limitada, exigindo uma combinação incomum de sociedade civil mobilizada, vontade política e capacidade institucional (Avritzer, 2012). Mesmo projetos bem estruturados tendem a ser instáveis diante da escassez de recursos, da baixa adesão popular ou da mudança de conjuntura. Assim, apesar de representarem o ápice da participação democrática, essas experiências são também as mais exigentes e vulneráveis.

Tendo em vista o propósito deste artigo—avaliar a efetividade de diferentes desenhos de participação social—, as modalidades associadas ao poder

cidadão não se mostram as mais adequadas para a análise empírica, dada sua baixa coesão estrutural, sua limitada replicabilidade e a dificuldade em gerar resultados concretos. Esse quadro se agrava com o recrudescimento de forças conservadoras radicalizadas na América Latina, especialmente no Brasil, onde esses arranjos, sob condições desfavoráveis, tendem a produzir efeitos menos democráticos e distributivos (SantAna y Siqueira da Silva, 2020). Em contraste, mecanismos como a consulta e a pacificação ocupam posição ambígua, podendo tanto ser instrumentos simbólicos de legitimação—como identificou Arnstein ao classificá-los como “tokenismo”—quanto dispositivos efetivos de influência cidadã, dependendo de seu desenho institucional.

Vale lembrar que o ceticismo da autora decorre do contexto de reação conservadora à ascensão dos movimentos civis nos EUA, mas ela mesma reconhece que a consulta pode representar um esforço legítimo em direção à plena participação (Arnstein, 1969: 125), desde que acompanhada de garantias reais de influência. Ainda que funcione como ferramenta crítica importante, a escada de Arnstein é insuficiente como quadro analítico para os fins deste estudo. Seu foco exclusivo na delegação de poder decisório ao cidadão ignora que, em certos contextos, a efetividade participativa reside na qualidade da informação, na deliberação ou na representatividade institucional (Bobbio, 2019: 44; Fung, 2003).

Em temas como mudanças climáticas ou prevenção de desastres, por exemplo, o objetivo pode ser informar a sociedade e fortalecer o controle social, não transferir poder direto (Collins y Ison, 2009). O mesmo ocorre em decisões técnicas que envolvem vacinas ou segurança, em que a participação via representantes qualificados se mostra mais apropriada. Além disso, a delegação irrestrita de poder pode ser indesejável quando afeta comunidades além das diretamente envolvidas no processo (Fung, 2003). Não à toa, experiências como o orçamento participativo, as pesquisas deliberativas e o *débat public* costumam se restringir a questões pontuais e locais.

A escada de Arnstein continua sendo um dos modelos mais influentes no campo dos estudos sobre participação social, acumulando mais de 33 mil citações acadêmicas e servindo de base para diversos outros quadros analíticos. Esses quadros, assim como ela, ranqueiam as modalidades participativas exclusivamente a partir do grau de poder conferido ao cidadão. Um exemplo disso é o modelo da International Association for Public Participation (IAP2), ilustrado na **Figura 3**, que, embora adote uma linguagem menos pejorativa, mantém a estrutura linear e hierarquizante de Arnstein, sem contemplar critérios múltiplos para aferir o impacto público da participação.

A influência duradoura da tipologia de Arnstein também se reflete no trabalho de autores como Pierre Rosanvallon (2011), que discute o surgimento de formas de participação contrademocráticas, voltadas mais à vigilância, avaliação e controle do poder do que à sua partilha direta. Da mesma forma, Carole Pateman (2012) destaca a importância de estruturas institucionais que incentivem a participação cotidiana, mesmo quando ela não se traduz imediatamente em poder deliberativo formal. Embora esses modelos enfatizem o valor do envolvimento cidadão, incidem na limitação de tratar a intensidade e o peso desse envolvimento como os únicos indicadores de efetividade.

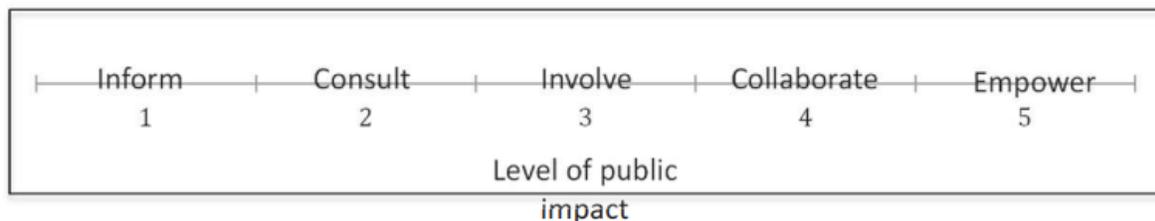
Diante da diversidade de objetivos que os processos participativos podem assumir —como informar, consultar, deliberar ou delegar— e da variedade de contextos culturais e políticos nos quais se inserem, é inadequado classificá-los de forma linear ou uniforme (Bobbio, 2019: 45). Para analisar de modo integrado arranjos participativos distintos, como consultas públicas legislativas e audiências regulatórias, torna-se necessário recorrer a um modelo que ofereça uma avaliação holística e pluridimensional da efetividade da participação social.

2.2 Efetividade e Implementação: o Modelo de Fung Aplicado à Participação Social na Elaboração de Normativos

Para compreender a efetividade dos processos de participação social, é essencial entender as motivações que levam à sua adoção. Hisschemöller e Cuppen (2015: 33) identificam três razões principais pelas quais formuladores de políticas implementam mecanismos participativos: empoderamento, legitimidade e aprendizado. Em síntese, os processos participativos podem ser acionados para ampliar a justiça social e a inclusão (empoderamento), construir consenso (legitimidade) ou incorporar conhecimento técnico e vivencial ao processo decisório (aprendizado). Assim, os políticos recorrem à participação social quando necessitam de recursos —sejam cognitivos ou políticos.

Os recursos cognitivos dizem respeito ao conteúdo da decisão e derivam da expertise técnica ou da experiência prática dos cidadãos; já os recursos políticos influenciam a forma do processo decisório, garantindo legitimidade, apoio público ou redução de conflitos. Como aponta Bobbio (2019: 42), os recursos políticos podem ajudar a obter apoio para medidas controversas, prevenir conflitos, estimular a coprodução de políticas e ampliar a conformidade com as medidas adotadas. Diferentemente da leitura de Arnstein, nesta visão, a obtenção desses recursos não é considerada de princípio nefasta ou virtuosa.

Os recursos cognitivos, por exemplo, podem funcionar tanto como um carimbo de legitimidade para uma decisão previamente tomada que favoreça um grupo específico quanto como um elemento esclarecedor que pode afetar legitimamente o processo de tomada de decisão. De forma similar, os recursos políticos podem tanto ser utilizados como estratégia de inclusão de grupos minoritários, eventualmente sub-representados nas instâncias deliberativas, quanto servir para criar uma ilusão de legitimidade em torno de medidas que prejudicam o interesse público. Como alerta Cornwall (2008), processos participativos são um produto de relações de poder entre di-

Figura 3: Modelo de Participação Social do IAP2

Fonte: Bobbio (2019).

ferentes atores [...], os quais formam e transformam os limites da ação segundo suas finalidades, impossibilitando um questionamento a priori da legitimidade dos instrumentos de participação.

Considerando a confluência de atores e finalidades que podem fundamentar a abertura e o desenvolvimento de um processo de participação social, torna-se impossível trabalhar com um modelo linear para avaliar sua efetividade. Assim, uma vez que a participação social pode atender a diferentes propósitos, a avaliação de sua efetividade deveria levar em conta as distintas expectativas que cercam sua implementação. É nesse contexto que o modelo tridimensional proposto por Fung (2001) é adotado aqui como quadro de referência. O Cubo Democrático estrutura-se em três dimensões cruciais do desenho institucional dos processos participativos: a seleção dos participantes; a comunicação e a tomada de decisão; e a autoridade e o poder dos participantes.

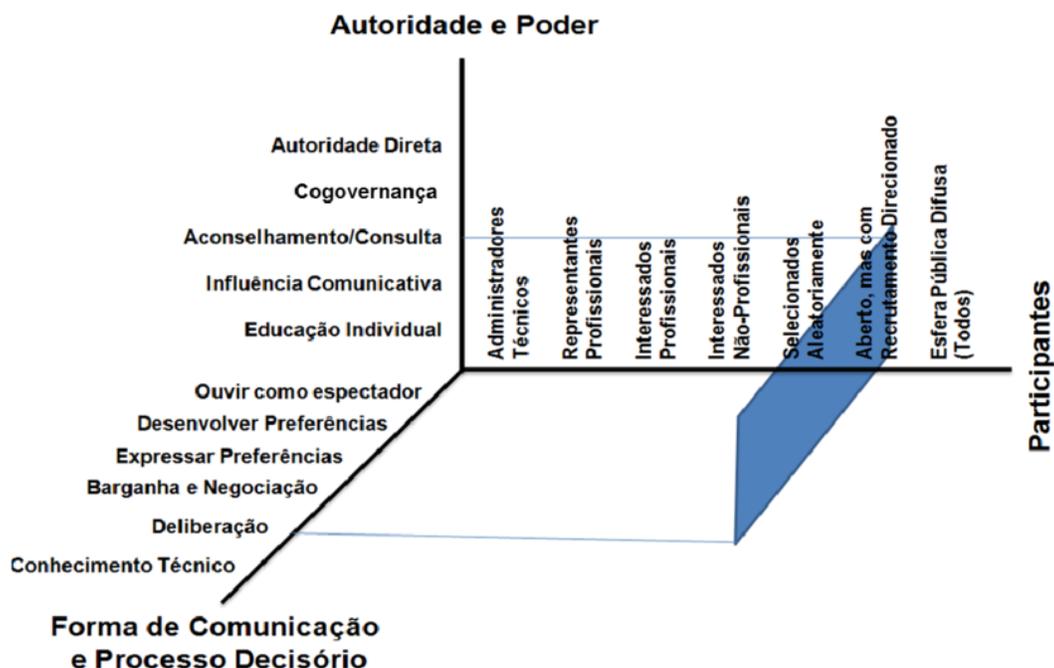
O espectro da primeira dimensão vai desde processos fechados que envolvem apenas administradores técnicos, passando por interessados profissionais, até mecanismos abertos a todos. A segunda dimensão, relativa à forma da comunicação e do processo decisório, trata do modo de interação entre os participantes no ambiente de discussão pública. Essa interação pode colocar o cidadão no papel de espectador, de quem apenas expressa preferências ou, ainda, de quem negocia e delibera de forma mais efetiva. A amplitude dessa dimensão permite compreender como diferentes arranjos institucionais afetam a qualidade e a profundidade do diálogo público.

A terceira dimensão aborda a autoridade e o poder, tratando dos impactos reais da participação

do cidadão. Essa dimensão vai desde situações em que se concede autoridade direta aos cidadãos —como nos processos deliberativos— até aqueles em que a participação se restringe a uma posição passiva, limitada ao recebimento de informações e orientações sobre determinado assunto, com o objetivo de educar individualmente os participantes. Dessa forma, chega-se ao esquema presente na Figura 4, no qual os diferentes modos de cada dimensão podem ocorrer concomitantemente. Não há, portanto, uma rígida hierarquia ou ranqueamento dos desenhos de participação social possíveis, o que reforça a natureza plural e contextual dos processos participativos.

A partir desse quadro de referência, os processos participativos deixam de ser avaliados com base na posição que ocupam em uma escala rígida de delegação de poder. Em vez disso, a análise concentra-se nas escolhas feitas no desenho do processo e em sua correspondência com os objetivos definidos por seus promotores ou participantes. A efetividade, assim, não depende exclusivamente da deliberação direta pelos cidadãos, mas da pertinência do arranjo institucional adotado em relação ao propósito do mecanismo participativo. Há contextos em que se busca promover cogovernança —como referendos e plebiscitos—, mas há também situações em que o objetivo principal é informar e preparar a sociedade civil, como em audiências sobre prevenção de desastres. Entre esses extremos, existe uma miríade de possibilidades intermediárias, sendo essencial que o desenho permita inclusão significativa e evite a captura do processo por elites políticas ou grupos organizados com poder desproporcional.

Figura 4: O Cubo Democrático de Fung (2001)



Fonte: Abreu (2016).

No presente estudo, os objetos empíricos investigados situam-se em posições intermediárias do Cubo Democrático. No caso do Senado Federal, as consultas digitais são abertas à esfera pública difusa e permitem que os cidadãos expressem suas preferências, seja votando em proposições legislativas, seja sugerindo ideias de lei. No entanto, a deliberação final permanece a cargo dos parlamentares, o que situa a dimensão “Autoridade e Poder” na categoria de aconselhamento. Já nas consultas, audiências públicas e tomadas de subsídio promovidas pelas agências reguladoras federais, a seleção de participantes tende a ser mais restrita —embora haja variações entre os processos— e a comunicação ocorre principalmente por meio da apresentação de argumentos técnicos ou contribuições formais.

Nesses casos, também se observa a prevalência do modelo de aconselhamento, com alguma margem para educação cidadã em temas altamente especializados. Esse mapeamento está resumido na **Tabela 1**, que organiza a aplicação do modelo de Fung às instâncias participativas analisadas.

Tendo por base essa estrutura formal, o desafio metodológico passa a ser o desenvolvimento de métricas e critérios qualitativos que permitam avaliar a efetividade das iniciativas analisadas. Para isso, é necessário cotejar suas finalidades normativas, sua arquitetura institucional e os resultados observáveis. No caso das agências reguladoras, optou-se por uma análise quantitativa de grande escala, com ênfase nas taxas de resposta às contribuições recebidas. Já no caso do Senado Federal, o menor volume de consultas digitais permitiu também uma análise qualitativa mais detalhada, centrada no conteúdo das ideias legislativas e no grau de aderência entre o apoio popular e as decisões finais. Antes de apresentar os resultados empíricos, procede-se à contextualização legal e institucional da participação social no Brasil contemporâneo.

Essa abordagem, todavia, deve ser complementada por perspectivas críticas que chamam atenção para os contextos de poder, disputa e apropriação que moldam os próprios contornos da participação. Cornwall (2008) argumenta que os processos participativos não são instrumentos

Tabela 1: Modelo Tridimensional de Fung Aplicado a Processos Normativos no Senado e nas Agências Reguladoras

Critério	Senado Federal Consultas Digitais	Agências Reguladoras Consultas, Audiências e Tomadas de Subsídio
Seleção de Participantes	Esfera Pública Difusa	Esfera Pública Difusa; Aberto, com Recrutamento direcionado
Comunicação e Forma	Expressar Preferências	Expressar Preferências; Desenvolver Preferências
Autoridade e Poder	Aconselhamento/Consulta	Aconselhamento/Consulta; Educação Individual

Fonte: Elaboração própria.

neutros de deliberação, mas sim arenas de negociação entre atores com capacidades e interesses desiguais. Dagnino (2002) destaca que o conceito de participação é objeto de disputa entre projetos políticos distintos —ora apropriado como dispositivo de emancipação, ora instrumentalizado para legitimar políticas excludentes sob a aparência de inclusão. No campo empírico brasileiro, Lotta et al. (2017) mostram que, mesmo quando institucionalizados, os mecanismos participativos frequentemente reproduzem assimetrias de poder entre Estado e sociedade, reforçando barreiras de entrada para grupos menos organizados ou menos técnicos.

Essas contribuições reforçam a ideia de que a efetividade de um arranjo participativo não pode ser aferida apenas por sua arquitetura institucional. Avaliá-la requer atenção às dinâmicas sociais que atravessam esses processos —incluindo os usos estratégicos, os bloqueios informacionais e as formas sutis de exclusão operadas dentro dos próprios espaços de participação.

2.3 Captura regulatória: fundamentos teóricos e implicações para os processos participativos

A literatura sobre regulação tem, desde os anos 1970, identificado os riscos inerentes à delegação de poder a instâncias especializadas. A formulação clássica de George Stigler (1971) introduziu o conceito de captura regulatória como o processo pelo qual agências reguladoras passam a atuar em favor dos interesses do setor regulado, em

detrimento do interesse público. Para Stigler, a própria lógica da regulação estaria condenada à corrupção por parte de interesses organizados e bem financiados, que tenderiam a colonizar os espaços institucionais de formulação normativa. Esse diagnóstico —ousado e sombrio— ecoa a crítica schumpeteriana à idealização democrática, ao sugerir que os canais institucionais de mediação de interesses são sistematicamente desviados de sua finalidade declarada.

Desenvolvimentos posteriores, como os trabalhos de Laffont e Tirole (1991), refinaram o conceito de captura ao deslocar o foco das intenções dos agentes para as estruturas de incentivos e informação. Em vez de presumir má-fé ou corrupção, a captura passa a ser interpretada como efeito estrutural da assimetria de informação entre reguladores e regulados. A expertise técnica necessária para regular setores complexos —como energia, finanças, telecomunicações ou transporte— acaba residindo nas mãos dos próprios regulados. Isso obriga os reguladores a depender dessas fontes para formular, interpretar e fiscalizar normas, criando um paradoxo: quanto mais especializada a regulação, maior sua vulnerabilidade à captura cognitiva.

Dal Bó (2006) propõe uma síntese influente entre essas abordagens, distinguindo a captura como fenômeno de oferta —pressão dos interesses— e como fenômeno de demanda —estrutura institucional que incentiva a aproximação entre reguladores e regulados. Sua revisão sistemática da literatura indica que a captura não é um desvio isolado, mas um risco recorrente que emerge

quando há opacidade procedimental, falta de *accountability* e incentivos cruzados entre agentes políticos e interesses privados. Nessa perspectiva, a prevenção à captura depende menos de diagnósticos morais e mais de engenharia institucional —transparência, rotatividade, controle externo e participação social.

É nesse ponto que a discussão sobre participação social, desenvolvida nas alíneas anteriores, reencontra a literatura da regulação. Tanto o modelo da Escada de Arnstein quanto o Cubo Democrático de Fung pressupõem que a inclusão de vozes sociais no processo decisório pode mitigar o desequilíbrio entre o interesse público e os interesses organizados. Contudo, como apontam Dagnino (2002) e Lotta et al. (2017), a mera existência de mecanismos participativos não garante sua capacidade de resistir à captura. Ao contrário, esses espaços podem ser instrumentalizados como dispositivos de legitimação simbólica de decisões já tomadas —ou, pior, como arenas controladas por setores com maior poder de organização e domínio da linguagem técnica, reproduzindo assimetrias sob o manto da deliberação democrática.

No presente estudo, a captura é compreendida como um fenômeno estrutural que não se limita à elaboração normativa em sentido estrito, mas pode também alcançar os próprios mecanismos participativos —seja por meio da exclusão de vozes dissonantes, seja pela filtragem tecnocrática dos argumentos aceitos na arena pública. Dessa forma, a efetividade da participação social só pode ser devidamente avaliada à luz de sua capacidade de contrariar esse risco: seja ampliando de fato a pluralidade de vozes, seja exercendo influência substantiva sobre os resultados normativos. Como se discutirá adiante, esse é o critério último que orienta a análise empírica da participação nos processos normativos do Senado Federal e das agências reguladoras brasileiras.

3 A participação social na elaboração de normativos: o caso do senado federal e das agências reguladoras federais

3.1 A Participação Social na Elaboração de Normativos e o Contexto Institucional Brasileiro

A elaboração de leis em contextos democráticos frequentemente recorre a mecanismos de participação social para legitimar e aprimorar a qualidade das decisões legislativas. Segundo parte da literatura, esses mecanismos surgem no esteio da crise de representatividade da democracia contemporânea, quando a urgência de conciliar as ideias de representação e soberania popular impulsionou a suplementação da atividade legiferante exercida por representantes eleitos com a participação direta do próprio eleitorado (Mikuli y Kuca, 2016: 11). Para além dessa crise conjuntural das instituições democráticas, fatores fundamentais reforçam a necessidade da participação na criação de leis, ampliando seu alcance e significado no contexto institucional.

Por exemplo, uma leitura ampliada da teoria política habermasiana, como a proposta por Flynn (2004: 445), indica que o poder de vinculação das razões e crenças compartilhadas ultrapassa o poder de vinculação das decisões, que estão restritas ao sistema político formal. Nesse sentido, seria ingênuo supor que o conteúdo das leis e regulações pudesse ser plenamente determinado apenas por parlamentares e reguladores. O sentido, e, portanto, o conteúdo das legislações, sempre resulta de um esforço coletivo, que não pode ser delegado a um órgão, a uma corte ou a um parlamento (Mikuli y Kuca, 2016: 13). Assim, a participação social é essencial não apenas para legitimar os normativos exarados, mas também para a definição de seu conteúdo. Por isso, ela pode ser considerada a correção mais importante do mecanismo representativo na democracia moderna (Mikuli y Kuca, 2016).

No contexto legal brasileiro, a Constituição vigente, promulgada em 1988, representou um marco para a institucionalização da participação

pública, inaugurando um novo paradigma de governança democrática. O Artigo 1º estabelece que a soberania reside no povo, que a exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos. Este princípio fundamenta uma constituição notavelmente participativa, que dedica diversos dispositivos à participação popular em várias modalidades. O Artigo 14 especifica os instrumentos de participação direta, como plebiscitos, referendos e a iniciativa popular de leis, e o Artigo 58 prevê a participação do público por meio da apresentação de petições, reclamações, denúncias e queixas às comissões do Congresso Nacional.

Além disso, diversas políticas públicas são formuladas no Brasil com o apoio de conselhos participativos, órgãos colegiados compostos por representantes do Estado e da sociedade civil. Esses conselhos —como o Conselho Nacional de Saúde, no setor da saúde pública— têm funções consultivas ou deliberativas, sendo responsáveis por propor, acompanhar e fiscalizar a execução de políticas em suas áreas de atuação. O Congresso Nacional, por sua vez, delibera sobre propostas legislativas de iniciativa popular, acolhe sugestões da sociedade civil em comissões permanentes e recebe petições, reclamações, denúncias e queixas de qualquer pessoa.

As comissões permanentes funcionam como órgãos internos do Legislativo responsáveis por analisar o mérito e a constitucionalidade das proposições legislativas, realizar audiências públicas e acompanhar a implementação de políticas públicas nas respectivas áreas temáticas. Compostas por parlamentares e organizadas por temas —como saúde, educação ou meio ambiente—, essas comissões possuem maior capacidade técnica e proximidade com a sociedade civil organizada. O Supremo Tribunal Federal (STF), corte máxima do sistema judiciário brasileiro, também pode receber e considerar contribuições da sociedade civil em processos de controle de constitucionalidade, prática formalizada em lei que resultou na realização de seis audiências públicas até o presente momento. Esses mecanismos tornam o Brasil um dos países com maior nível de participação popular

no processo decisório institucional (Agência Gov, 2024).

3.2 O caso do Senado Federal

Nesse contexto, com o objetivo de ampliar e facilitar o engajamento popular, o Senado Federal desenvolveu o portal E-cidadania. Através dessa plataforma, as pessoas podem propor novas ideias para proposições legislativas, participar remotamente de audiências públicas e sugerir melhorias em proposições em tramitação. Essa inovação, implementada em 2012, marca um avanço significativo em uma instituição historicamente conservadora e destaca-se pelo alto tráfego de usuários, chegando a ser, em diversos momentos, a página mais acessada do site do Senado. Essa ferramenta representa uma iniciativa relevante para aproximar o Legislativo da sociedade e democratizar o processo de formulação de normas (Senado, 2022).

O portal E-cidadania exige cadastro para acesso pleno às suas funcionalidades e, em breve, esse cadastro será integrado ao sistema Gov.BR, utilizando o Cadastro de Pessoa Física (CPF) para autenticação. Essa medida visa conferir maior legitimidade e credibilidade à participação dos usuários, fortalecendo a transparência e a segurança do processo. Dentro do portal, a ferramenta "Ideias Legislativas" permite que qualquer pessoa com mais de 12 anos proponha, de forma oficial, ideias de leis aos parlamentares. Tradicionalmente, o Regimento Interno do Senado previa que apenas entidades de classe, organizações e associações poderiam apresentar "sugestões legislativas".¹

Contudo, uma resolução interna instituiu a ideia legislativa como um mecanismo inclusivo, que permite que a ideia de uma única pessoa, ao receber o apoio de 20 mil assinaturas em quatro meses, se transforme em uma sugestão legislativa oficial. As ideias podem ser enviadas de três maneiras: por escrito via internet; em libras, por

¹ Além das ferramentas analisadas neste artigo, o Senado Federal desenvolveu outras iniciativas participativas, como os "Eventos Interativos" do Portal E-cidadania, que permitem participação remota em audiências e debates, e oficinas educativas em instituições de ensino, fomentando a consciência política e o envolvimento dos jovens.

vídeo traduzido e passado a termo pela equipe do Senado; ou verbalmente, através do canal da Ouvidoria, para aqueles sem acesso à internet ou com dificuldades no uso de ferramentas digitais.

Importante mencionar que todas as ideias passam por uma moderação inicial para verificar sua aderência aos termos de uso do portal e à Constituição Federal antes de serem oficialmente registradas. Além disso, o portal adota medidas para evitar que robôs inflam artificialmente o apoio a ideias populares e recusa e-mails com domínios suspeitos. Ao se tornarem públicas, cada ideia é vinculada a um link específico para divulgação pelo autor e demais interessados, possibilitando sua avaliação pela sociedade. A ferramenta Ideias Legislativas também é responsável por receber e contabilizar os registros de apoio, garantindo a transparência e a legitimidade do processo (Figura 5).

No Senado, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) é o órgão responsável por deliberar as Sugestões Legislativas (SUGs) e decidir se elas serão transformadas em uma proposição a ser estudada e votada no Senado. Quando recebe parecer favorável da Comissão, a SUG se converte em uma proposição legislativa —seja projeto de lei, proposta de emenda à Constituição ou indicação. A partir desse momento, essa proposição, independentemente de sua natureza, passa a ser de autoria da CDH e inicia sua tramitação no Senado, seguindo os ritos previstos nos textos constitucional e regimental.

Registra-se que as sugestões legislativas não se confundem com o instituto da iniciativa popular. De acordo com o texto constitucional, o órgão responsável por recepcionar projetos de iniciativa popular é a Câmara dos Deputados. Esses projetos devem contar com a subscrição de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores em cada um deles (Brasil, 1988). Esses projetos são de autoria popular e só podem resultar em leis ordinárias, não podendo originar propostas de emenda à Constituição (PECs), leis complementares, decretos ou resoluções.

Por sua vez, quando uma sugestão legislativa é aprovada pela CDH, ela pode se transformar em qualquer tipo de proposição legislativa, dependendo do tema abordado e das deliberações da Comissão, passando a ser de autoria da própria CDH. De acordo com o portal E-cidadania, até o momento foram registradas 123.217 ideias, com um total de 11.289.766 apoios, resultando em 120 ideias debatidas em plenário e 46 transformadas em projetos de lei, PECs ou outras proposições (Senado, 2022). Esses dados demonstram o sucesso e a vitalidade desse canal de participação direta, refletindo uma evolução democrática que alinha o Senado Federal às expectativas de uma sociedade cada vez mais engajada e informada.

3.3 O caso das Agências Reguladoras Federais

No caso dos órgãos reguladores, a jornada institucional começa bem antes da promulgação da Constituição de 1988. Grande parte dos reguladores atuais foi criada nos anos 1960 e 1970, como o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) em 1970, e os reguladores financeiros: o Banco Central em 1965; a Superintendência Nacional de Seguros em 1966; e a Comissão de Valores Mobiliários em 1976 (Araújo y Nepomuceno, 2024: 8). Outra onda importante de criação de reguladores ocorreu a partir de 1996, com as agências nacionais, sobretudo para a regulação de infraestrutura (Araújo y Nepomuceno, 2024: 9). Contudo, a consolidação de aspectos de governança desses órgãos ocorreu de forma lenta ao longo do tempo.

Somente em 1999, a Suprema Corte declarou a impossibilidade de demissão *ad nutum* dos dirigentes de agências reguladoras pelo chefe do Poder Executivo, reafirmando a independência desses órgãos. Aspectos mais específicos de governança, como aqueles ligados à participação social, não foram objeto de norma geral até recentemente. Embora algumas agências já exigissem processos participativos em certas circunstâncias desde o início dos anos 2010, o Decreto n° 10.411 de 2020, que regulamentou a Lei n° 13.874 de 2019, foi o primeiro a tornar obrigatória a consulta ou audi-

Figura 5: Como funciona a “ideia legislativa”

Fonte: Portal e-Cidadania (s.d.).

ência pública nos processos de análise de impacto regulatório (Brasil, s.d.). O Decreto nº 11.092 de 2022 ampliou essa obrigatoriedade para todos os normativos regulatórios, independentemente da análise de impacto.

As competências normativas dos reguladores são delegadas por um processo conhecido como “deslegalização”, por meio do qual a prerrogativa de legislar sobre assuntos técnicos que implicam obrigações para agentes econômicos é transferida aos órgãos reguladores do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. Esses órgãos são, em regra, dirigidos por diretorias colegiadas, cujos membros são indicados pelo Presidente da República e pelo Congresso Nacional. Esse modelo, comum na Europa e nos Estados Unidos, foi amplamente implantado na América Latina a partir do final dos anos 1980, após as privatizações de empresas estatais (Cademartori y Campos, 2018: 1460). Dado seu caráter controverso e associado ao neoliberalismo, muitas críticas foram dirigidas à legitimidade normativa desses agentes não eleitos.

A fim de conferir neutralidade e tecnicidade a certas decisões políticas, acabou-se por esvaziá-las de legitimidade. Por isso, os processos de participação social na elaboração de normas regulatórias passaram a ser reivindicados pela sociedade civil como forma de suprir o “déficit democrático” inerente às decisões tomadas pelos reguladores (Fidalgo 2007). Nesse contexto, as principais espécies de participação adotadas pelos reguladores fede-

rais são a consulta pública, a audiência pública e a tomada de subsídios. A consulta pública é definida como mecanismo de participação social, de caráter consultivo, realizado com prazo definido e aberto a qualquer interessado, com o objetivo de receber contribuições sobre determinado assunto (Brasil, s.d.).

Embora também tenha caráter consultivo, a audiência pública difere por ser um espaço de debate, no qual a participação ocorre em tempo real, permitindo o confronto de posicionamentos. Nessas audiências, as contribuições não são enviadas por escrito ao longo do prazo, como geralmente ocorre nas consultas, mas são fornecidas em tempo real pelos participantes que desejem falar e sigam o trâmite definido. Assim, a audiência consiste em um evento —tradicionalmente presencial, mas frequentemente remoto desde a pandemia do coronavírus—, ao passo que a consulta é um processo contínuo de fornecimento de informações, com canais presenciais ou remotos, para entrega de contribuições por escrito ou faladas, quando reduzidas a termo pelo servidor responsável.

Além disso, a consulta adota exclusivamente a forma de comunicação “Aconselhamento/Consulta” do modelo do Cubo Democrático, permitindo a manifestação de preferências dos cidadãos. A audiência, por sua vez, pode tanto assumir a função consultiva, como ocorre nas consultas, quanto a forma de comunicação de “Educação Individual” dos participantes, limitando o poder

de participação à escuta de exposições alheias caso o cidadão não obtenha a palavra ao longo do evento.

Por fim, a tomada de subsídios é a mais recente das espécies de participação social e é utilizada principalmente pelas agências reguladoras, responsáveis em geral pela regulação de setores de infraestrutura. Sua principal característica é a possibilidade de restringir a seleção de participantes, sendo muito frequentemente empregada para obter contribuições técnicas específicas de concessionários de serviços públicos, de setores regulados ou de processos regulatórios. Além disso, a tomada de subsídio se diferencia da consulta e da audiência por ser voltada exclusivamente para a construção de conhecimento sobre uma matéria, com o objetivo de subsidiar o desenvolvimento de propostas.

Quando o órgão regulador já possui propostas ou estudos concluídos, como minutas de ato normativo ou formulários de análise de impacto regulatório, esses documentos não podem ser objeto de tomada de subsídio. Dessa forma, as diferentes espécies de participação social costumam ser utilizadas em momentos distintos do processo de elaboração de normas regulatórias. Em um momento preliminar, no qual o tema do normativo ainda está em discussão, a consulta pública e a tomada de subsídios são as ferramentas mais adequadas, pois permitem o recebimento de contribuições qualificadas.

Após essa fase preliminar, quando o regulador já elaborou uma minuta de norma regulatória, a audiência se torna o instrumento mais comum para discutir seu conteúdo. Isso porque a audiência possibilita o debate ativo entre os propositores da norma e os cidadãos interessados, sejam eles representantes dos setores regulados ou consumidores de bens e serviços afetados. Nesse arranjo, a participação social assume um caráter mais deliberativo e, ao mesmo tempo, potencializa a transparência e a legitimidade das decisões regulatórias, buscando um equilíbrio entre o conhecimento técnico e a pluralidade de perspectivas.

3.4 Resultados da Pesquisa Empírica: as Ideias Legislativas no Senado Federal e os Processos Participativos Regulatórios em Números

No caso do Senado Federal, a pesquisa empírica baseou-se nos relatórios disponíveis no próprio portal E-cidadania, atualizados diariamente. De acordo com o relatório consolidado do Senado Federal de 22 de agosto de 2024, o portal recebeu 123.167 ideias legislativas. Destas, 245 obtiveram mais de 20 mil assinaturas, mas apenas 46 (18,8%) foram convertidas em proposições legislativas. O relatório também indica que grande parte das ideias (120.094) foi arquivada por não cumprir os termos de uso ou por falta de apoio suficiente, o que evidencia as limitações de efetividade do mecanismo (Senado, 2022).

À luz desses dados, podemos retomar a análise das três dimensões do Cubo Democrático de Fung. Como vimos, o E-cidadania permite a participação de qualquer pessoa com mais de 12 anos e acesso à internet, indicando uma abordagem de participação aberta na dimensão Seleção de Participantes. No entanto, a participação efetiva pode ser limitada por fatores como escolaridade, acesso digital e interesse político. Exemplo disso é o dado do relatório consolidado (Senado, 2022), que mostra que 61.609 das 123.217 ideias apresentadas (50%) são de autores da região Sudeste —área mais populosa e desenvolvida do Brasil e responsável por mais da metade do Produto Interno Bruto (PIB) nacional.

No quesito Forma de Comunicação e Decisão do modelo teórico, o E-cidadania oferece modos diversos de participação —submissão de ideias legislativas, votação em consultas públicas e comentários em audiências. No entanto, essas formas de interação são predominantemente unidirecionais (do cidadão para o parlamento), sem deliberação direta entre cidadãos ou entre cidadãos e legisladores. Segundo o relatório (Senado, 2022), 91.408 ideias, representando 74,1% do total apresentado, foram encerradas sem apoios suficientes, evidenciando a necessidade de promover não apenas maior diversidade de vozes, mas também formas mais substantivas de interação e engajamento social.

A falta de atenção a esse quesito pode gerar, como efeito indesejável, a captura da ferramenta por grupos de interesse específicos. A reportagem “e-Cidadania: plataforma de participação democrática vira arma para a extrema direita”, publicada pelo Portal Humanista, aborda como grupos da extrema direita têm usado o E-cidadania para promover ideias contrárias aos direitos humanos e à democracia. Fernanda Polo (2021) destaca que o portal reflete a polarização política do Brasil, onde propostas conservadoras —muitas vezes baseadas em desinformação e teorias da conspiração— têm conquistado apoio expressivo. Entre elas, cita a sugestão legislativa que questionava a vacinação contra a Covid-19, com 21.417 apoios em menos de um mês, e a proposta para proibir o ensino de ideologia de gênero nas escolas, que recebeu 26.295 apoios em apenas 13 dias.

Por outro lado, a equipe do E-cidadania tem se esforçado para incentivar os senadores e senadoras a adotarem ideias legislativas que não receberam apoio suficiente para se tornarem Sugestões Legislativas (SUGs). Caso um parlamentar se interesse por alguma dessas ideias, ele pode apresentá-la como uma proposta de sua autoria, baseada e inspirada na sugestão recebida. É o caso do Projeto de Lei 546 de 2022, do senador Plínio Valério, originado a partir de uma ideia encaminhada à Ouvidoria por Antônio Soares, de 81 anos, que obteve zero apoios, e que propõe que a data de validade dos remédios seja impressa em números grandes para facilitar a vida de pessoas idosas (Senado, 2022).

Outro exemplo é o Projeto de Lei 5961 de 2019, da senadora Zenaide Maia, que acolheu a ideia da estudante Anne Drielly, do Distrito Federal. Essa sugestão, enviada ao E-cidadania em Libras e traduzida para o português, teve apenas 24 apoios:

Olá! Meu nome é Anne e eu estudo em Santa Maria. Eu quero falar sobre um problema sério que existe nas escolas inclusivas, que se trata da falta de comunicação entre surdos e ouvintes. Por exemplo, quando o surdo usa Libras e o ouvinte não, não há como eles se comunicarem. Alguns ouvintes sabem Libras, mas nem sempre é assim. A solução seria a criação de uma Lei para que em todas as escolas inclusivas houvesse ensino de Libras para surdos e ouvintes. Eu ficaria muito

feliz em ver todos se comunicando em língua de sinais dentro das escolas. Obrigada!²

Esses exemplos demonstram que, em relação às formas de comunicação e decisão do Cubo Democrático de Fung, o E-cidadania atua principalmente no nível de expressar preferências, oferecendo um ambiente virtual para que cidadãos comuniquem opiniões, desejos e escolhas em questões políticas ou de políticas públicas. Essa forma de participação é acessível, unidirecional e limitada, sem envolver o debate ou a troca aprofundada de ideias. Ao mesmo tempo, a equipe que gerencia a plataforma tem desenvolvido, de forma ainda tímida, mecanismos de negociação, que exigem um compromisso mais ativo de troca, engajamento e negociação.

Por fim, no vértice da Autoridade e Poder, o E-cidadania opera predominantemente no nível consultivo, permitindo que participantes expressem opiniões e preferências, mas mantendo a autoridade final com os legisladores, que podem ou não agir em consonância com essas contribuições. No estudo *Participação Política Online nos Parlamentos: realidade e possibilidades das plataformas digitais, com um estudo de caso do Senado Federal do Brasil* (Almeida, 2022), Valéria Cristina Castanho de Almeida analisa como o E-cidadania tem potencial para fortalecer a democracia participativa. Contudo, ela observa que, apesar dessas oportunidades, existe uma insatisfação significativa entre os cidadãos quanto à profundidade e à eficácia das ferramentas de participação, destacando que muitas propostas são bloqueadas pela falta de vontade política dos legisladores.

Nesse sentido, Almeida (2022: 239) propõe o conceito de participação política híbrida, categorizando-a como “conveniente” ou “não-conveniente” para os parlamentares, dependendo do potencial de causar constrangimentos políticos ou danos. Ela conclui que a mera existência de plataformas digitais não garante, por si só, uma democracia mais inclusiva. Essa constatação

² Disponível em: [Portal e-Cidadania](#), acessado em 25 de agosto de 2024.

reforça a necessidade de aprofundar a análise dos arranjos participativos, considerando não apenas as suas dimensões formais, mas também as dinâmicas políticas e institucionais que moldam sua efetividade e legitimidade.

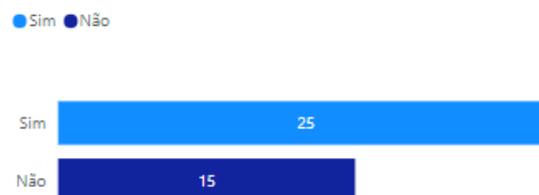
No caso dos órgãos reguladores, a pesquisa empírica baseou-se em auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU), órgão central de controle interno federal, envolvendo 40 órgãos reguladores —como agências, autarquias, colegiados, ministérios e secretarias. A amostra foi definida pela equipe de auditoria com base no Censo dos Reguladores de 2022, incluindo todos os órgãos que se autodeclararam como reguladores e que possuíam competência para elaborar normativos, com exceção do Banco Central do Brasil, da Agência Brasileira de Informação e dos reguladores do setor de defesa, que estão fora da jurisdição da CGU.

No trabalho de auditoria, foram avaliados aspectos relacionados às consultas públicas, audiências públicas e tomadas de subsídio para a elaboração de normas regulatórias, realizadas em 2022 pelos 40 reguladores participantes. Os dados foram coletados por meio de um *survey*, que exigia não apenas a resposta, mas também o envio de evidências que a corroborassem. Essas evidências foram validadas pela equipe de auditoria, conferindo robustez à base de dados, que não tem caráter meramente declaratório. O levantamento possibilitou identificar práticas institucionais consolidadas e lacunas relevantes na implementação dos processos participativos no âmbito regulatório federal.

Desse total de unidades auditadas, quinze não realizaram nenhum processo de participação social para a elaboração de normas no período analisado. Muitos desses órgãos alegaram não compreender que o normativo em questão deveria ser objeto de processo participativo ou relataram a falta de pessoal e recursos para a sua realização. Isso demonstra que a obrigatoriedade, embora relevante —como assinala Avritzer (2012)—, não é suficiente para assegurar a efetiva implementação dos processos participativos. Por essa razão, torna-se fundamental atentar para aspectos como a

sensibilização dos reguladores e a regulamentação detalhada da norma que impõe a obrigatoriedade dos processos, evitando brechas que possam ser invocadas para justificar sua não realização (Figura 6).

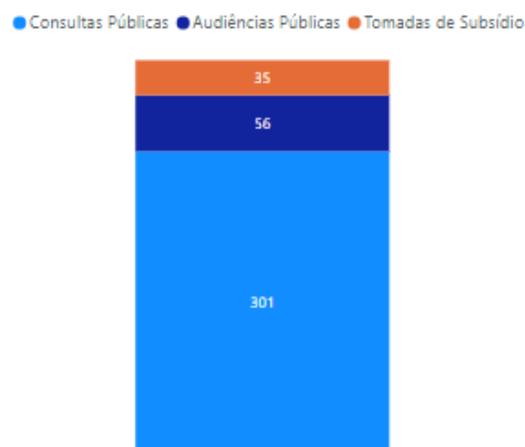
Figura 6: Realização de Processos de Participação Social para Elaboração de Normas Regulatórias em 2022



Fonte: Elaboração própria.

Os vinte e cinco reguladores restantes realizaram 392 processos participativos para a elaboração de normas no ano de 2022. A modalidade predominante foi a consulta pública, perfazendo 77% dos casos. Em seguida, vieram as audiências públicas, com 14%, e as tomadas de subsídio com 9% (Figura 7).

Figura 7: Frequência dos Processos Participativos nas Agências Reguladoras Federais em 2022



Fonte: Elaboração própria.

Conforme mencionado anteriormente, a amplitude dos cidadãos selecionados para esses processos participativos varia de acordo com a espécie escolhida, sendo a tomada de subsídios a mais restritiva e a consulta pública a mais aberta. A

audiência pública, embora em tese aberta a todos os cidadãos, pode ser mais restritiva que a consulta pública por razões estruturais —como o local de realização, se for exclusivamente presencial; o acesso à internet, se for virtual; a duração do evento; o volume de participantes; e o modo de organização do debate. Assim, a escolha mais frequente dos gestores foi pelo processo mais inclusivo, mas destaca-se que, entre os reguladores de infraestrutura, a tomada de subsídios foi utilizada em mais de 15% dos processos.

Nesses casos, os processos participativos são restritos a empresas concessionárias de serviços públicos de infraestrutura ou a empresas dos setores regulados, não oportunizando a participação dos cidadãos consumidores desses serviços, tampouco de suas associações representativas. De modo geral, porém, tanto nas consultas quanto nas audiências públicas, observou-se a participação ativa de usuários de serviços regulados, trabalhadores do setor e de suas associações. Em ambos os casos, foram criados canais digitais para a participação, permitindo a inclusão de cidadãos de todo o país. No eixo de Seleção de Participantes do Cubo Democrático de Fung, os processos participativos para elaboração de normas regulatórias em 2022 mostraram-se eficientes, valendo-se de meios digitais para desenhar um processo inclusivo.

Há, contudo, risco marginal associado à modalidade de tomada de subsídios, que, ao excluir o cidadão, pode ser capturada por grupos de interesse predominantes nos setores regulados, mantendo o triângulo de ferro mencionado na Introdução. De todo modo, ainda que a Seleção de Participantes tenha sido inclusiva na maioria dos 392 processos analisados, resta saber se a forma de comunicação e decisão permitiu que o cidadão expressasse efetivamente suas posições. Para isso, foram examinados: o modo de coleta e exposição das contribuições aos reguladores e aos demais participantes; e o número de pessoas físicas participantes em comparação ao número de empresas, dado que um grande desequilíbrio nesse aspecto pode indicar baixa representatividade de trabalhadores e consumidores de setores regulados.

Como indicado, todos os 392 processos participativos analisados possibilitaram ao cidadão o envio de contribuições de forma digital, sendo que as respostas dos órgãos às contribuições recebidas ocorreram também pelo mesmo meio.

Em regra, o regulador criava página exclusiva dentro de seu domínio na internet para estruturar o processo, contendo documentos instrutórios —como minuta da norma objeto do processo, a respectiva análise de impacto e demais estudos pertinentes—, edital de abertura com normas, prazos e meios de participação, e relatório que compilava todas as contribuições recebidas. A participação de pessoas físicas, entidades de classe e associações de consumidores correspondeu, em média, a 40% dos participantes, sendo o restante composto por empresas concessionárias ou reguladas. Considerando a assessoria jurídica de que dispõem essas empresas e seus interesses financeiros, o volume de participação de cidadãos e entidades representativas demonstra o potencial desses processos para equilibrar a tomada de decisão e mitigar o triângulo de ferro. Mesmo em processos técnicos, observou-se expressiva participação popular.

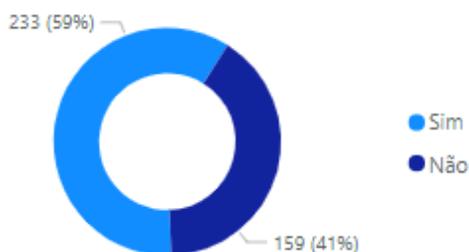
Um exemplo é a consulta pública da ANTT para atualização da norma sobre transporte de substâncias técnicas, na qual 94 das 249 contribuições vieram de pessoas físicas ou entidades de trabalhadores ou consumidores. Assim, a efetividade do eixo Forma de Comunicação e Decisão do Cubo Democrático de Fung, ao ser aplicada ao contexto da participação no processo regulatório federal, mostrou-se significativa: houve eficiência na comunicação e relevante atuação dos diferentes *stakeholders* —reguladores, setores regulados e usuários de bens e serviços regulados. Isso evidencia a capacidade do desenho institucional em possibilitar a expressão de perspectivas diversas, mesmo em temas de natureza eminentemente técnica.

Por fim, cabe avaliar a efetividade do grau de Autoridade e Poder —o terceiro eixo do cubo de Fung— que os participantes obtiveram nos processos analisados. Para isso, é essencial compreender os efeitos das contribuições no processo

de elaboração das normas regulatórias. Avaliar o volume de contribuições transformadas em dispositivos das normas seria contraproducente por dois motivos: a dificuldade metodológica de confirmar a influência direta das contribuições no texto final, dada a possibilidade de convergência de ideias com posições já defendidas pela diretoria colegiada; e o fato de que a finalidade da participação social não é necessariamente incorporar posições individuais, mas garantir que sejam consideradas, influenciando o processo decisório —mesmo que apenas como refutação fundamentada.

Dessa forma, faz mais sentido estabelecer uma métrica para o volume de contribuições que foram efetivamente consideradas pelos reguladores, dentre todas as recebidas. Embora não haja obrigação legal sobre isso no Brasil, a ausência de resposta às contribuições afeta a legitimidade do mecanismo e da instituição (Mikuli y Kuca, 2016: 15). No *survey* realizado com os reguladores, perguntou-se se os órgãos elaboraram documento respondendo às contribuições recebidas. Apenas em 233 dos 392 processos analisados houve essa resposta, indicando que mais de 40% das propostas apresentadas pelos participantes não receberam qualquer posicionamento por parte dos organizadores do processo, o que limita a efetividade e a legitimidade da participação social (Figura 8).

Figura 8: Produção de Documentos em Resposta às Contribuições nos Processos Participativos



Fonte: Elaboração própria.

Desse modo, os reguladores brasileiros apresentaram seu pior desempenho no eixo Autoridade e Poder do Cubo Democrático. Embora tanto a seleção dos participantes quanto a forma de comunicação sejam, em geral, inclusivas e efici-

entes para possibilitar que o cidadão desenvolva e expresse preferências, o volume de respostas às contribuições recebidas indica a ausência de cogovernança efetiva na maior parte dos casos. Ressalta-se, contudo, que entre órgãos com maior maturidade regulatória, como autarquias e agências reguladoras, essa proporção é consideravelmente maior, alcançando quase 90% das contribuições respondidas.

Esses órgãos divulgam relatórios de contribuições, nos quais as sugestões recebidas são expostas juntamente com o posicionamento do órgão acerca de seu conteúdo. Dessa forma, o cenário analisado indica um grau relevante de efetividade dos processos participativos na elaboração de normas regulatórias no Brasil, considerando o modelo teórico adotado. A ampla aceitação das contribuições e a forma de comunicação do processo garantem que, mesmo em temas técnicos, os cidadãos consumidores de bens e serviços regulados sejam ouvidos.

Conforme observado, os principais pontos que indicam risco de captura nos processos participativos avaliados são a modalidade de tomada de subsídios, que possibilita o direcionamento dos processos a grupos de interesse específicos, e a ausência de respostas às contribuições recebidas, indicando que não houve cogovernança efetiva em parte significativa dos processos analisados (Tabela 2).

4 Conclusão

Com base na discussão teórica proposta e nos resultados da pesquisa empírica, foi possível avaliar, em linhas gerais, a eficiência dos processos de participação para a elaboração de normas no Brasil. A amostra foi selecionada estrategicamente para refletir os dois principais vetores de criação de normas no país, isto é, o processo legislativo e o processo regulatório. Embora centrada na esfera federal, a pesquisa permite, de modo geral, estender conclusões e problematizações às demais esferas da federação. Também é possível aplicar o quadro teórico e as métricas selecionadas a países com estrutura normativa similar.

Tabela 2: Comparação das Dimensões do Cubo Democrático Aplicadas ao Senado Federal e às Agências Reguladoras

Dimensão do Cubo	Senado Federal (e-Cidadania)	Agências Reguladoras
Seleção de Participantes	Participação aberta: qualquer pessoa com mais de 12 anos e acesso à internet pode participar. Porém, com limitações socioeconômicas (acesso digital, escolaridade).	Participação predominantemente aberta: consultas públicas e audiências abertas a qualquer cidadão; porém, tomadas de subsídios restritas a setores regulados, criando risco de captura.
Forma de Comunicação e Processo Decisório	Unidirecional e expressiva: foco em 'expressar preferências' via submissão de ideias, votos e comentários; interação limitada, sem deliberação direta entre cidadãos ou com parlamentares. Há incipientes mecanismos de 'barganha e negociação'.	Unidirecional com feedback parcial: contribuições enviadas via canais digitais, com relatórios expositivos das contribuições em parte dos casos. Participação significativa mesmo em temas técnicos, mas com risco de processos restritivos na modalidade tomada de subsídios. Comunicação eficiente, mas majoritariamente não deliberativa.
Autoridade e Poder	Consultivo: as ideias podem ou não ser acolhidas pelos senadores; não há obrigatoriedade. Autoridade final permanece com o legislador. Alguns casos exemplares de acolhimento espontâneo.	Consultivo com variação: em mais de 40% dos casos, os reguladores não responderam às contribuições. Contudo, em órgãos mais maduros, há quase 90% de resposta às contribuições, por meio de relatórios formais. Cogovernança ausente na maior parte dos processos, mas presente em casos específicos.

Fonte: Elaboração própria.

Dado o foco do artigo e a limitação de espaço diante da complexidade do tema, estabelece-se uma agenda de pesquisa suplementar, abordando subtemas não explorados, tais como: as relações entre a atividade legiferante e a regulamentação; a atuação transversal dos grupos de interesse em ambos os processos; os obstáculos criados pelos processos digitais para grupos marginalizados; as audiências públicas promovidas pelo Supremo Tribunal Federal e seu impacto nas normas produzidas e na criação responsiva de normas ("backlash"). A impossibilidade de aprofundar esses temas decorre da necessidade de fundamentação teórica, dada a escassez de estudos que abordem as peculiaridades da participação na criação normativa sem recorrer a modelos lineares que ofuscam potenciais e riscos dos processos reais. Por isso, o artigo estabeleceu um quadro teórico adequado, aplicando-o ao panorama geral dos processos participativos para elaboração de normas federais no Brasil.

A revisão de literatura utilizou o modelo clássico da escada da participação cidadã de Arnstein não apenas para expor a micropolítica dos processos participativos, mas também para contextualizar a participação social no Brasil por meio da exemplificação das diversas modalidades propostas pela autora. Posteriormente, o texto propõe uma crítica às fragilidades desse modelo, que é excessivamente centrado em aspectos deliberativos, sem considerar outros eixos de análise. Por isso, apresenta o modelo tridimensional de Fung como quadro de referência para análise empírica, devido ao seu caráter holístico e maior aderência aos objetos de pesquisa propostos.

Os achados empíricos revelam um cenário complexo de participação social na criação de normas federais no Brasil, marcado por avanços significativos e desafios substanciais. Plataformas digitais, como o E-cidadania, mostram potencial notável para ampliar a participação direta dos cidadãos no processo legislativo, como evidencia o número

expressivo de ideias submetidas e apoiadas. Entretanto, a baixa taxa de conversão dessas ideias em proposições legislativas sugere a necessidade de aprimorar mecanismos que garantam que as vozes dos cidadãos não apenas sejam ouvidas, mas também efetivamente consideradas na tomada de decisão.

Uma recomendação prática é a implementação de procedimentos que obriguem os legisladores a fornecerem feedback detalhado sobre as ideias legislativas, explicando as razões para sua aceitação ou rejeição. Isso aumentaria a transparência e fortaleceria a confiança pública no processo participativo, contribuindo para a legitimação e a eficácia das políticas públicas elaboradas com a participação social.

Por outro lado, a análise dos processos participativos nas agências reguladoras federais aponta para a inclusão significativa de cidadãos e associações representativas na formulação de normas regulatórias. Todavia, a ausência de respostas formais a grande parte das contribuições recebidas revela uma lacuna crítica na efetividade desses processos. Para mitigar esse problema, recomenda-se a instituição de norma que obrigue os reguladores a responderem formalmente a todas as contribuições submetidas em consultas e audiências públicas. Essa medida garantiria que as preocupações e sugestões dos participantes sejam consideradas, contribuindo para maior legitimidade e eficácia das normas regulatórias.

Além disso, a prática de limitar a participação em algumas modalidades, como a tomada de subsídios, apenas a partes interessadas específicas—como concessionárias de serviços públicos—pode enfraquecer o caráter democrático desses processos. Para enfrentar o risco de captura regulatória, seria prudente reavaliar e ampliar os critérios de seleção dos participantes, assegurando que a diversidade de vozes, especialmente aquelas que representam consumidores e a sociedade civil, seja contemplada adequadamente. A implementação dessas recomendações fortaleceria o equilíbrio entre tecnicidade e legitimidade democrática na formulação de normas, promovendo um ambiente regulatório mais justo e inclusivo.

Essas recomendações práticas, derivadas dos achados empíricos, ressaltam a importância da participação social na governança democrática e oferecem um caminho concreto para aprimorar a eficácia dos mecanismos participativos no Brasil. Ao integrá-las, formuladores de políticas e reguladores podem melhorar substancialmente a qualidade e legitimidade das normas produzidas, garantindo que os processos participativos sejam instrumentos reais de inclusão e cogovernança, e não meros formalismos.

Em suma, este artigo buscou lançar luz sobre as dinâmicas e desafios da participação social na criação de normas no Brasil, revelando tanto potencialidades quanto limitações. Ao adotar um quadro teórico robusto e metodologicamente adaptado à complexidade do tema, o estudo proporcionou análise abrangente que, embora centrada na esfera federal, possui aplicabilidade mais ampla, podendo inspirar futuras pesquisas em contextos normativos similares. Os resultados ressaltam a importância de mecanismos mais transparentes e inclusivos, que integrem efetivamente a diversidade de contribuições ao processo decisório, evitando armadilhas como captura regulatória e exclusão de vozes marginalizadas. A pesquisa identifica áreas que requerem maior aprofundamento e convida à continuidade do debate, essencial para fortalecer a democracia participativa e construir ambiente normativo mais justo e responsivo às necessidades sociais.

Referências

- Abreu, J. C. A. d. (2016). Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. *CADERNOS EBAPE. BR*, 14:794–820.
- Adams, G. (1981). *The politics of defense contracting: The iron triangle*. Transaction Books.
- Agência Gov (2024). Brasil se torna referência mundial sobre participação social em saúde. Disponível em: [link](#).
- Almeida, V. C. C. d. (2022). *Participação política online nos parlamentos: realidade e possibilidades das plataformas digitais, com um estudo*

- de caso do Senado Federal do Brasil. Tese de Doutorado, Universidade do Minho, Braga.
- Araújo, L. C. e Nepomuceno, S. F. (2024). Dossiê: Integridade Pública. *Revista CGU*, 16(29).
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4):216–224. DOI: [10.1080/01944366908977225](https://doi.org/10.1080/01944366908977225).
- Avritzer, L. (2012). The different designs of public participation in Brazil: Deliberation, power sharing, and public ratification. *Critical Policy Studies*, 6(2):113–129.
- Belden, C. (2009). Democratic elitism in the name of participatory democracy: A critical-theoretical analysis of state supported publics in Brazil. *McNair Scholars Research Journal*, 5(1):41–56.
- Bobbio, L. (2019). Designing effective public participation. *Policy and Society*, 38(1):41–57.
- Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: [link](#). Place: Brasília.
- Brasil (s.d.). Consultas Públicas. Disponível em: [link](#).
- Cademartori, D. M. L. d. e Campos, L. O. (2018). Democracia e participação social efetiva: confrontação agonística como instrumento de legitimação dos atos das Agências Reguladoras brasileiras. *Revista Eletrônica Direito e Política*, 13(3):1–15.
- Caetano, B. P. (2018). *Uma proposta para participação cidadã na solução de problemas da sociedade*. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Collins, K. e Ison, R. (2009). Jumping off Arnstein's ladder: Social learning as a new policy paradigm for climate change adaptation. *Environmental Policy and Governance*, 19(6):358–373. DOI: [10.1002/eet.523](https://doi.org/10.1002/eet.523).
- Cornwall, A. (2008). Unpacking 'Participation': models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43(3):269–283.
- Dagnino, E. (2002). Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? Em Dagnino, E. (ed.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, pp. 95–112. São Paulo: Paz e Terra.
- Dal Bó, E. (2006). Regulatory capture: A review. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2):203–225.
- Fishkin, J. S. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford University Press.
- Flynn, J. (2004). Communicative power in Habermass theory of democracy. *European Journal of Political Theory*, 3(4):433–454.
- Fung, A. (2001). Accountable autonomy: Toward empowered deliberation in Chicago schools and policing. *Politics & Society*, 29(1):73–103. DOI: [10.1177/0032329201029001003](https://doi.org/10.1177/0032329201029001003).
- Fung, A. (2003). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton University Press.
- Hisschemöller, M. e Cuppen, E. (2015). Participatory assessment: Tools for empowering, learning and legitimating? Em Jordan, A. J. e Turpenny, E. J. R. (eds.), *The tools of policy formulation*, pp. 33–51. Cheltenham: Edward Elgar.
- Laffont, J. J. e Tirole, J. (1991). The politics of government decision-making: A theory of regulatory capture. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(4):1089–1127.
- Lee, C., McQuarrie, M., Walker, E. T. (2015). *Democratizing Inequalities: Dilemmas of the New Public Participation*. NYU Press.
- Lotta, G. S., Pires, R. R. C., Oliveira, V. L. C. d. (2017). Burocracia e capacidades estatais: diferentes abordagens e um caminho de síntese. *Revista de Administração Pública*, 51(6):998–1018.
- Mikuli, P. e Kuca, G. (2016). Participatory lawmaking in the EU: An academic overview. *Przełgd Prawa Konstytucyjnego*, 6(34):5–19. DOI: [10.15804/ppk.2016.06.01](https://doi.org/10.15804/ppk.2016.06.01).
- Pateman, C. (2012). Participatory democracy revisited. *Perspectives on politics*, 10(1):7–19.
- Polo, F. (2021). E-cidadania: plataforma de participação democrática vira arma para a extrema direita. Disponível em: [link](#).
- Portal e-Cidadania (s.d.). Relatório simplificado do e-cidadania.
- Rosanvallón, P. (2011). *Democratic legitimacy: Impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton University Press.

- Salm, R. (2009). Belo Monte: a farsa das audiências públicas. Disponível em: [link](#).
- SantAna, R. e Siqueira da Silva, J. F. (2020). Re-
crudescimento conservador no Brasil: Ba-
ses ontológico-concretas e expressões no
Serviço Social. *Libertas*, 20(2):1–15. DOI:
[10.17648/libertas-25944](https://doi.org/10.17648/libertas-25944).
- Senado (2022). Sabia que qualquer cidadão pode
sugerir novas leis ao Senado? Agência Senado.
Disponível em: [link](#).
- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic re-
gulation. *The Bell Journal of Economics and
Management Science*, 2(1):3–21.
- Wikipédia (s.d.). Triângulo de ferro. Disponível em:
[link](#).