

Qualidade
Normativa
EM FOCO

Guia de **PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

no Processo Regulatório da Anac



Guia de Participação Social no Processo Regulatório da Anac

Agência Nacional de Aviação Civil – Anac

Brasília, agosto de 2020

Elaboração

Assessoria Técnica – Astec

Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos – SAS

Superintendência de Aeronavegabilidade – SAR

Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA

Superintendência de Padrões Operacionais – SPO

Superintendência de Planejamento Institucional – SPI

Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA

Edição, projeto gráfico-visual e diagramação

Assessoria de Comunicação Social – Ascom

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
O PROCESSO REGULATÓRIO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL	5
EFETIVIDADE, REPRESENTATIVIDADE, ISONOMIA, TRANSPARÊNCIA E FOCO NO USUÁRIO	8
PESQUISA DA ANAC SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	11
CATEGORIAS DE ENGAJAMENTO	13
CATEGORIA “CRÍTICA”	15
CATEGORIA “COLETA”	16
CATEGORIA “COMPARTILHAMENTO”	17
CATEGORIA “CONSTRUÇÃO”	18
CATÁLOGO DOS INSTRUMENTOS	20
DEFINIÇÃO DA CATEGORIA DE ENGAJAMENTO E SELEÇÃO DO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO	20
OS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO	22
CONSULTA PÚBLICA	22
CONSULTA SETORIAL	25
AUDIÊNCIA PÚBLICA	27
TOMADA DE SUBSÍDIOS	29
ENTREVISTA	32
CHAMADA DE ESTUDOS E PROPOSTAS	34
FORMULÁRIO DE SUGESTÃO DE ALTERAÇÃO NORMATIVA	36
REUNIÃO PARTICIPATIVA (WORKSHOP E WEBINAR)	38
REUNIÃO	41
GRUPO DE ESTUDOS MISTO	44
CÂMARA, COMITÊ E DEMAIS GRUPOS TEMÁTICOS	47
OUTROS INSTRUMENTOS	50
PARTICIPAÇÃO INTERNA	52
PLANEJAMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	54
O MARCO INICIAL DO PLANEJAMENTO	54
ANÁLISE DE CONTEXTO E PÚBLICO-ALVO	55
DEFINIÇÃO DOS INSTRUMENTOS E FASES DE APLICAÇÃO	57
COMUNICAÇÃO	61
DEFINIÇÃO DE ATIVIDADES, RESPONSÁVEIS E PRAZOS	62
IMPLEMENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTRIBUIÇÕES	63
AValiação DE RESULTADO	63
REFERÊNCIAS	66

INTRODUÇÃO

Este Guia tem por finalidade [prover métodos, boas práticas, exemplos e recomendações sobre a participação social nos processos regulatórios da Anac](#). Ele auxilia, com informações sistemáticas, a definição das formas e do melhor momento de envolvimento de atores afetados e interessados no processo regulatório. O público-alvo do Guia, portanto, é composto por servidores responsáveis pelo desenvolvimento de estudos regulatórios e pela instrução de processos regulatórios na Agência, bem como por gestores, assessores e decisores responsáveis pela avaliação e aprovação de atos normativos.

As orientações do Guia [não vinculam](#) as unidades organizacionais, ressalvadas as exigências estabelecidas nos atos normativos mencionados. A SPI e as unidades organizacionais responsáveis pelos processos regulatórios da Anac utilizarão o material como referência para aprimoramento contínuo da participação social. Apesar do foco na atuação normativa, as recomendações do Guia também podem servir de importante referência para processos de concessão, certificação, fiscalização e acompanhamento do setor.

O material foi desenvolvido no âmbito do Projeto Estratégico “Qualidade Normativa” e representa uma das iniciativas do projeto para melhoria da qualidade regulatória na Agência. Modelos de artefatos para o processo, exemplos práticos de aplicação dos instrumentos de participação social e outras referências complementares ao Guia podem ser acessados na página [Qualidade Normativa](#) na intranet da Anac.

As orientações expostas no Guia e as iniciativas listadas acima foram desenvolvidas com foco na ampliação da efetividade da participação social. A previsão de um rol variado de instrumentos de participação social, a padronização de procedimentos e a disponibilização de modelos de artefatos para o processo são ações com o objetivo de estimular as equipes de processos regulatórios para que expandam a participação de interessados e afetados nos processos e busquem dinâmicas de interação mais adaptadas à realidade dos envolvidos. Portanto, recomenda-se às equipes que, na aplicação deste Guia, concentrem esforços em buscar captar de modo efetivo as necessidades, dificuldades, oportunidades, sugestões e demais percepções do público-alvo.

As principais referências utilizadas para o desenvolvimento do Guia são os materiais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, o [Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório da Anac](#), baseado no Guia de AIR desenvolvido sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República¹, o guia *Health Canada Policy Toolkit for Public Involvement in Decision Making*² e o relatório *Rulemaking 2.0: Understanding and Getting Better Public Participation*³, da IBM Center for The Business of Government.

¹ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR*. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao>.

² HEALTH CANADA. Corporate Consultation Secretariat. *Health Canada Policy Toolkit for Public Involvement in Decision Making*. Ottawa, 2000. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/health-canada/corporate/about-health-canada/reports-publications/health-canada-policy-toolkit-public-involvement-decision-making.html>.

³ FARINA, Cynthia et al. *Rulemaking 2.0: Understanding and Getting Better Public Participation*. IBM Center for The Business of Government (Cornell eRulemaking Initiative). [Washington], 2013. Disponível

A leitura prévia do Guia de AIR é recomendada para melhor compreensão das atividades e análises desenvolvidas em cada estágio do processo, as quais poderão demandar diferentes modalidades de participação social. Além dos guias e do relatório mencionados, os demais materiais complementares citados são enumerados ao final deste Guia, no tópico **Erro! Fonte de referência não encontrada.**

Outro aspecto incorporado à construção do Guia foram as diretrizes e recomendações atreladas ao Plano de Integridade da Anac⁴ (aprovado pela Portaria nº 3.643, de 28 de novembro de 2018). O contato e o intercâmbio de informações com regulados traz vantagens para a atividade regulatória, mas também traz riscos, como os de captura ou fraude. A captura, problema bastante estudado na literatura de Teoria da Regulação, pode acontecer inclusive em casos não intencionais. Esses riscos podem trazer desincentivo a que as unidades organizacionais promovam maior abertura à participação do público externo. No entanto, as recomendações para padronização das informações mínimas a serem divulgadas e posteriormente registradas para cada instrumento e as orientações à condução dos eventos na busca de composição isonômica dos vários polos de interesse envolvidos presentes neste Guia fornecem insumos relevantes para que a integridade dos processos regulatórios seja garantida e, ainda, a confiança entre as equipes e a credibilidade perante o público externo sejam fomentadas.

Entre em contato com a Gerência Técnica de Qualidade Normativa da Superintendência de Planejamento Institucional – GTQN/SPI (gtqn@anac.gov.br) caso tenha dúvidas a respeito das orientações do Guia ou queira colaborar com sugestões de aprimoramento.

O processo regulatório e a participação social

Com efeito, a compreensão da transparência administrativa na contemporânea concepção de Administração Pública tem por fundamento a visibilidade do exercício do poder, exigência da legitimidade formal-material da atividade administrativa no quadro do Estado Democrático de Direito. Consiste não só na informação ao povo do que a Administração Pública executa, planeja ou realiza, mas também na explicação do porquê assim atua e na avaliação do grau de influência do próprio povo no processo de tomada de decisão. É a partir dessa premissa que se aponta para a existência no ordenamento jurídico do princípio da transparência administrativa, composto pelos subprincípios da publicidade e da motivação dos atos da Administração Pública e da participação popular na gestão administrativa.⁵

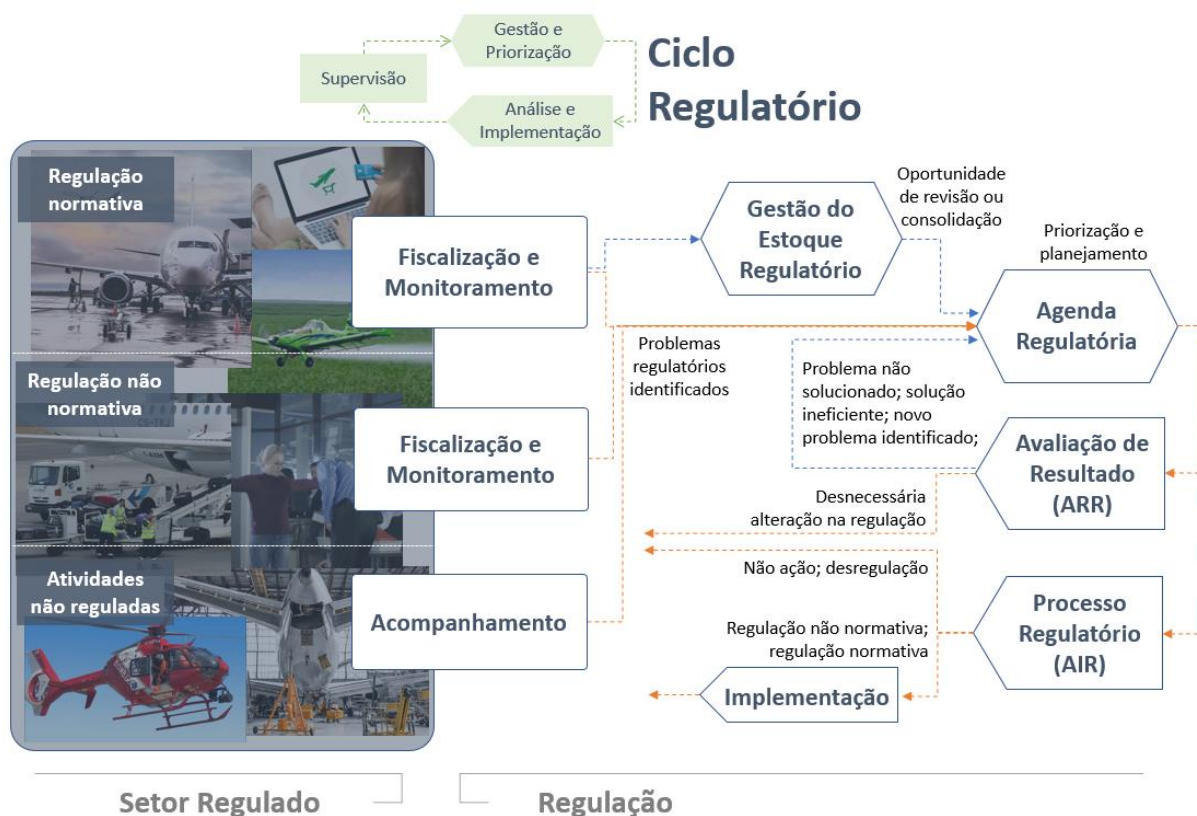
A competência atribuída por lei ao ente estatal para “regular e fiscalizar” um conjunto de atividades não se encerra na redação de requisitos em um ato normativo e na avaliação de cumprimento de tais requisitos. O denominado ciclo regulatório se inicia com a compreensão do setor regulado e a identificação de problemas ou possíveis falhas e se reinicia após a avaliação dos resultados das ações adotadas e revisão da estratégia então adotada.

em: <http://www.businessofgovernment.org/report/rulemaking-20-understanding-and-getting-better-public-participation>.

⁴ Disponível em <https://www.anac.gov.br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas>.

⁵ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 2010, p. 19.

Figura 1 - Ciclo Regulatório



Fonte: Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório da Anac⁶

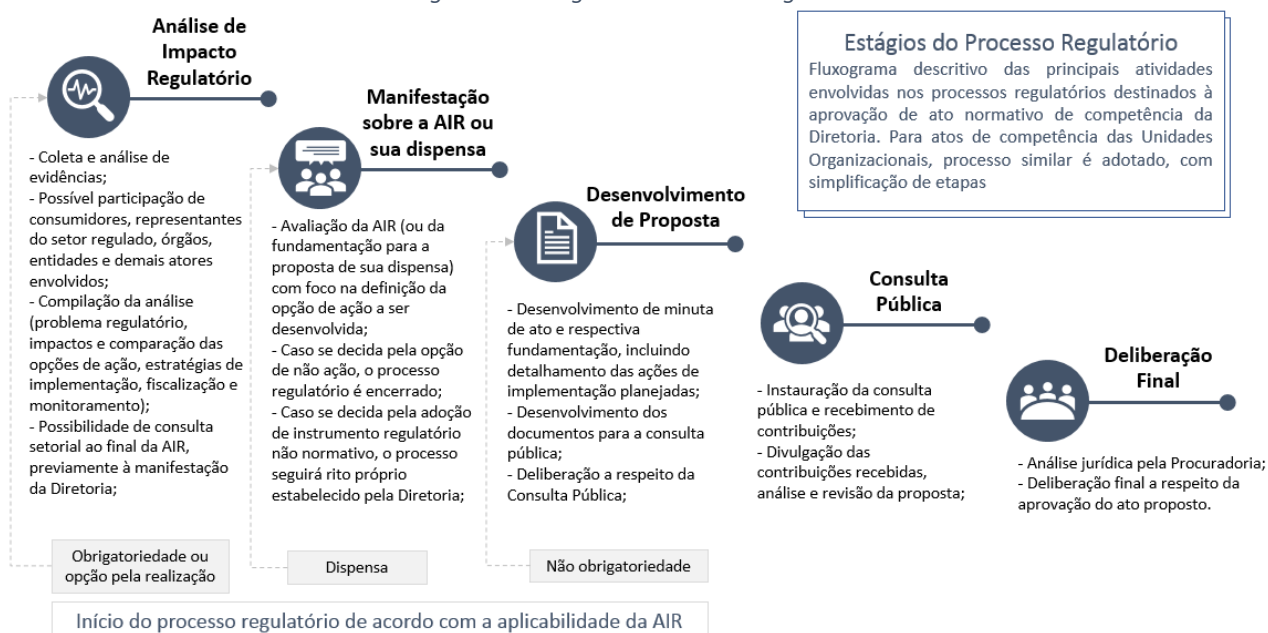
São diversas as possibilidades de interação com o público externo ao longo do ciclo, o que torna relevante compreender bem a estrutura do processo regulatório e das ações que o antecedem e o sucedem.

De acordo com a [Instrução Normativa nº 154, de 20 de março de 2020](#),⁷ o processo regulatório na Anac é dividido em cinco principais estágios: AIR, manifestação da Diretoria sobre a AIR, desenvolvimento de proposta, participação social sobre a proposta e deliberação final.

⁶ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. *Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório*. Brasília, 2020. p. 6. Disponível em: https://extranet.anac.gov.br/planejamento_institucional/qualidade_normativa/guias-artefatos-padronizados-e-referencias.

⁷ Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/instrucoes-normativas/2020/instrucao-normativa-no-154-20-03-2020>.

Figura 2 – Estágios do Processo Regulatório

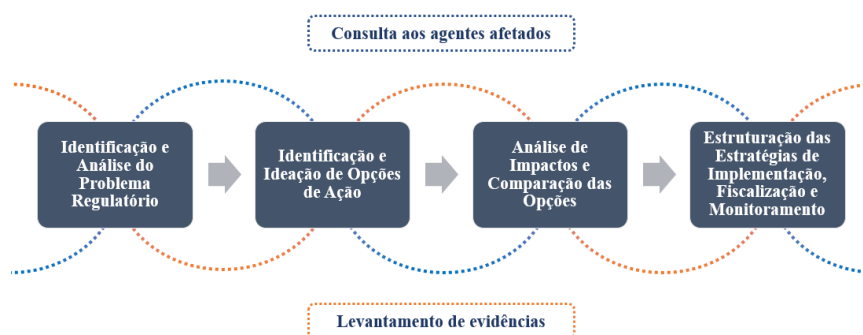


Fonte: Adaptado do Anexo à Instrução Normativa nº 154, de 2020⁸

O estágio da AIR, apesar de figurar no fluxograma como apenas um bloco inicial de atividades, se traduz na prática como a parte central do processo regulatório, em que são definidos desde o problema regulatório em questão até as opções de ação à disposição da Anac. Ela é concluída com a proposição de uma opção ou conjunto de opções considerado mais adequada ao problema e a proposição dos meios para sua implementação.

Ainda com base no Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório da Anac, para fins didáticos, a AIR pode ser dividida em 4 etapas centrais:

Figura 3 – Etapas Básicas da Análise de Impacto Regulatório



Fonte: Guia Orientativo para Elaboração de AIR da ANAC (adaptado do Guia de AIR da Anvisa)⁹

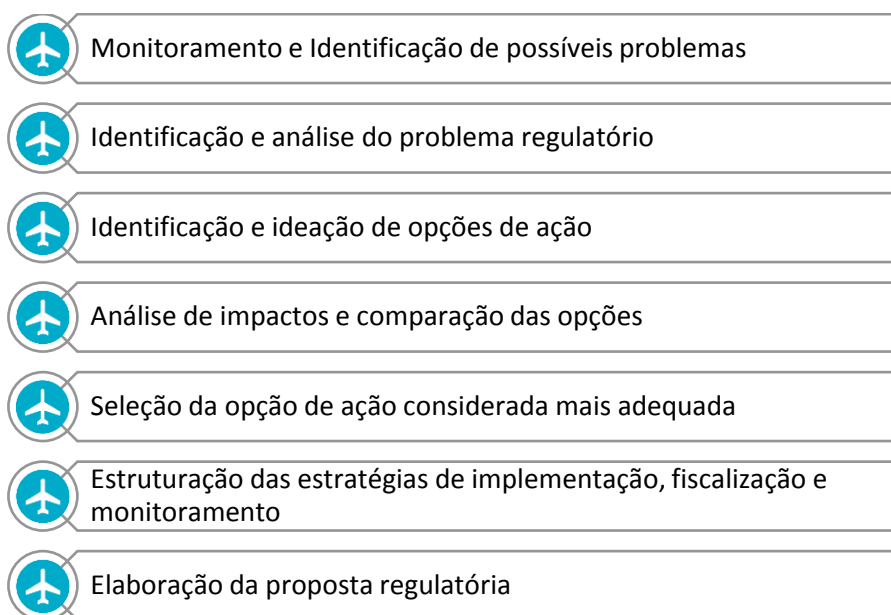
⁸ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. *Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório*. Brasília, 2020. p. 7. Disponível em: https://extranet.anac.gov.br/planejamento_institucional/qualidade_normativa/guias-artefatos-padronizados-e-referencias.

⁹ *Ibid.*, p. 8.

Caso se identifique que a solução mais adequada envolve a edição de atos normativos ou decisórios, a conclusão da AIR será complementada com o denominado estágio de desenvolvimento de proposta, no qual são elaboradas as propostas de atos e a respectiva documentação de instrução. Em seguida, as propostas já desenvolvidas são submetidas a consulta pública e a análise jurídica por parte da Procuradoria Federal Especializada junto à Anac. Consulte o Guia de AIR da Anac e a página [Qualidade Normativa](#) na intranet para detalhes dos estágios e etapas do processo.

Com base na visão geral do ciclo regulatório e do processo regulatório é possível segregar então sete principais momentos em que o envolvimento social pode ocorrer:

Quadro 1: Principais momentos de envolvimento externo



Fonte: Elaboração própria

Efetividade, representatividade, isonomia, transparência e foco no usuário

A promoção do interesse público está localizada no centro de toda a atuação da Administração Pública. Para promoção desse fim, a OCDE defende a consolidação de uma cultura de governança transparente e inclusiva pelos Estados, que tem por fundamento, entre outras, a premissa de que o poder público não detém o monopólio do conhecimento e que os interessados (cidadãos, sociedade civil, setor privado, etc.) possuem informações valiosas para a construção de políticas públicas e instrumentos regulatórios efetivos e por isso devem ter espaço aberto para expressarem suas necessidades e conhecimentos.

Os espaços de participação social na elaboração de instrumentos normativos e não normativos, além de mecanismos essenciais à promoção da [transparência](#) (publicidade, motivação e participação social na gestão administrativa), representam [estímulo ao cumprimento voluntário das exigências](#) estabelecidas pelo poder público. Este efeito, segundo a OCDE, deriva de dois fatores: (1) facilidade de adaptação, uma vez que há prévia comunicação e discussão das ações e desafios necessários ao atendimento das novas regras; (2) criação de um senso de legitimidade

e propriedade compartilhada, que motiva as partes afetadas a cumprirem as exigências fixadas¹⁰.

São também benefícios esperados do engajamento externo na atuação regulatória a **mitigação de potenciais efeitos adversos das medidas de intervenção** (em função de integrar mais pontos de vista na análise de opções de ação e respectivos impactos) e a **redução de custos com retrabalho** (ao reduzir as chances de que revisões e ajustes normativos se tornem necessários logo após a publicação dos atos).

A despeito dos grandes benefícios listados, a efetividade do engajamento público depende de uma série de fatores. No guia *Public Participation Strategy & Toolkit*¹¹, são listados cinco eixos de fatores de sucesso:

Fatores de Sucesso para a Efetividade do Engajamento Público

1) Prover informação de qualidade

- Agir como provedor de informação, não como um vigia da informação
- Garantir adequada contextualização
- Manter as ações simples e claras
- Ter o foco nas pessoas

2) Assegurar comprometimento, direcionamento e ferramentas organizacionais

- Criar visão e valores organizacionais abertos à participação social
- Garantir que a documentação dos projetos inclua recursos para envolver o público
- Priorizar esforços de comunicação e engajamento nos aspectos de maior demanda e impacto
- Criar um calendário anual de comunicações
- Estabelecer uma estrutura normativa e organizacional
- Seguir as diretrizes internas existentes

3) Oferecer múltiplos canais e instrumentos de interação

- Prover alternativas de escolha aos interessados
- Prover informação abundante por meio de canais de informação diversos
- Otimizar o uso do tempo e dos esforços dos envolvidos
- Focar no básico
- Ser integrado às redes sociais

4) Valorizar a diversidade social

- Conhecer o público-alvo
- Não se basear em um “interesse público” homogêneo

¹⁰ OCDE. *Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy (Draft)*. [Paris], 2017. p. 6. Disponível em <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/BPPs-for-Public-Consultation.docx>.

¹¹ COUNTY OF GRAND PRAIRIE (CANADA). *Public Participation Strategy & Toolkit*. Grand Prairie, 2018. p.14-15 (tradução livre). Disponível em: https://www.countygp.ab.ca/assets/Departments/Communications/Docs/CoGP_Public%20Participation%20Strategy_Toolkit.pdf.

- Construir um relacionamento saudável e confiável
- Encorajar as iniciativas e suportes oferecidos pelo público

5) Apoiar todas as equipes internas

- Incentivar a cultura de que todos desempenham um papel importante na comunicação
- Conectar as mídias aos porta-vozes corretos
- Garantir uma comunicação interna robusta

São identificados ainda desafios relevantes na implementação e manutenção dos instrumentos de participação social. Segundo a OCDE, os principais pontos de atenção seriam os seguintes:

- risco de as atividades de engajamento social serem **capturadas** por grupos de interesse organizados;
- dificuldades de **acessar determinados grupos** de interessados ou afetados e a sociedade em geral (de um modo amplo);
- **engajamento tardio** no processo normativo, quando as decisões já foram tomadas e há pouca disposição para mudá-las, resultando em participação reduzida no futuro;
- “**fadiga consultiva**”, derivada de um engajamento muito frequente, especialmente em debates acadêmicos, debates com planejamento e informação ainda imprecisos ou mesmo engajamentos cujo resultado não responda aos anseios ou reflita os insumos dos envolvidos;
- dificuldade para obtenção de **dados e informações úteis**, muitas vezes sendo coletado um grande número de contribuições de difícil processamento;
- problemas com a **representatividade** de determinadas organizações e associações que se apresentam como porta-vozes da sociedade, mas apenas representam um pequeno número de *stakeholders*.¹²

A **flexibilidade** na estruturação dos instrumentos de participação social para que atinjam os mais variados *stakeholders* é recomendada como medida isonômica (tratamento igualitário para interessados em iguais condições e diferenciado para interessados em condições diferentes) e garantidora de representatividade dos segmentos afetados. A efetividade das comunicações e interações poderá demandar, nesse sentido, a adaptação de meios de comunicação, informações (tipo e quantidade), interações (formato e quantidade) e tempo de resposta para os distintos grupos afetados.

Novos entrantes no mercado, microempresas e empresas de pequeno porte, operadores estrangeiros, empresas de atividades terceirizadas são exemplos de interessados que podem possuir menor capacidade de acompanhamento das iniciativas da Agência e de disponibilização de equipes para se deslocarem até a sede da Agência para discussão de propostas regulatórias. Usuários e órgãos que os representam, da mesma forma, concentram seus esforços em temas que afetam direta e significativamente seus interesses, não sendo participantes ativos em

¹² OCDE. *Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy (Draft)*. [Paris], 2017. p. 6. (tradução com adaptação) Disponível em <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/BPPs-for-Public-Consultation.docx>.

debates mais pontuais. Nesses casos, estratégias de abordagem direcionada podem ser adotadas para obter com maior precisão percepções, dificuldades e informações dos grupos menos disponíveis ou organizados.

As estratégias deverão ser flexíveis também no que se refere à própria abordagem dos *stakeholders* (formal ou informal, em estágios iniciais ou avançados, focada em informações de especialistas ou de amplo acesso a todos os grupos interessados). Como será destacado ao longo do Guia, a participação disseminada ao longo dos estágios do processo demanda uma melhor compreensão do contexto, das características do público-alvo e dos pontos fortes e fracos dos instrumentos à disposição da Agência.

Dos materiais desenvolvidos pela OCDE, destacam-se ainda as seguintes recomendações gerais:

- as informações obtidas do público devem ser **registradas e periodicamente revisitadas**, especialmente quando iniciado novo estudo a respeito do mesmo tema, para que sejam evitadas consultas semelhantes em períodos curtos;
- a autoridade deve prover aos *stakeholders* o máximo de **informação relevante e atualizada** a respeito dos estudos e propostas em desenvolvimento, disponibilizando bases de dados utilizadas, referências técnicas adotadas, análises e estudos incorporados, entre outras informações para contextualização e fundamentação das propostas;
- deve ser evitado o **excesso de confiança em consultorias e grupos de especialistas**, os quais devem ser utilizados como complemento às consultas diretas aos interessados, recomendada ainda ampla transparência acerca da composição e dos resultados das atividades de tais grupos para maior controle social;
- o diálogo com a sociedade não pode ser confundido com uma negociação, que pode criar **expectativas irrealistas** a respeito da incorporação de visões e sugestões das partes envolvidas, recomendando-se o uso proativo de informações claras e diretas para que a participação seja consistente, traga os insumos buscados e não gere quebras de expectativas e desmotivação do público participante.

Pesquisa da ANAC sobre Participação Social

A partir da revisão de literatura a respeito da participação social na regulação e da avaliação de experiências de outras autoridades de aviação civil e órgãos nacionais e estrangeiros a respeito do tema, a equipe do Projeto Estratégico “Qualidade Normativa” realizou pesquisa ampla com atores externos para coleta de informações a respeito das percepções externas e validação de premissas adotadas no estudo.

A pesquisa foi realizada por meio de formulário eletrônico disponibilizado no sítio eletrônico da Anac no período de 6 a 28 de fevereiro de 2019, divulgado em *banner* na página principal do site, no Facebook da Anac e por mais de 6.000 e-mails enviados a profissionais e entidades cadastradas no sistema de petição eletrônico da Anac (Sei!).

Foram recebidas 415 respostas completas, em sua maior parte de profissionais da aviação (33,5%), operadores de aeródromos (12,53%) e passageiros (8,19%). A pesquisa ainda contou com a participação de consultorias, empresas de manutenção, operadores de transporte aéreo privado e serviço aéreo especializado, escolas e centros de treinamento, operadores de



transporte aéreo público, órgãos públicos, fabricantes, associações, empresas de serviço auxiliares e servidores da Agência.

A pesquisa abordou aspectos como os graus de engajamento desejado pelos respondentes, o formato do engajamento, canais de divulgação preferenciais, avaliação de uma proposta de novas formas de participação social, observações gerais sobre o processo de participação social na Anac, dentre outros.

Os resultados da pesquisa foram levados em consideração na elaboração deste Guia e podem ser encontrados em maiores detalhes na consulta interativa do Power BI, [clikando aqui](#).

Caso tenha implementado iniciativa que atenda a demandas captadas na pesquisa ou outras sugestões de melhoria, compartilhe por meio do e-mail gtqn@anac.gov.br.




CATEGORIAS DE ENGAJAMENTO

Este Guia se estrutura em quatro categorias de engajamento, as quais se subdividem em distintos mecanismos de participação social, listados na sequência. Instrumentos de interesse das equipes de projeto e unidades organizacionais podem ser incorporados, observadas as diretrizes estabelecidas neste Guia e na Instrução Normativa nº 154, de 20 de março de 2020. Antes de implementar a sua iniciativa de participação, avalie o catálogo disponível e verifique se algum dos mecanismos se adapta às necessidades do seu projeto. As orientações sobre o planejamento da participação social também podem otimizar seu trabalho e garantir um envolvimento externo mais efetivo.

Os mecanismos de troca de informações com o público externo nos processos regulatórios ou em outras atividades regulatórias variam não apenas quanto ao público-alvo, ao procedimento ou a outros aspectos formais. A distinção básica diz respeito ao nível de engajamento promovido por cada modelo de participação, que pode abranger desde um fluxo unilateral de informações da organização para o público externo e pode chegar à própria convocação dos interessados para tomarem a decisão final. Essa escala de engajamento foi estruturada pela Associação Internacional de Participação Pública – IAP2 sob a expressão “Espectro de Participação Pública”¹³, como destacado abaixo:

Quadro 2 – Espectro de Participação Pública (Public Participation Spectrum)

		INCREASING IMPACT ON THE DECISION 				
		INFORM	CONSULT	INVOLVE	COLLABORATE	EMPOWER
PUBLIC PARTICIPATION GOAL		To provide the public with balanced and objective information to assist them in understanding the problem, alternatives, opportunities and/or solutions.	To obtain public feedback on analysis, alternatives and/or decisions.	To work directly with the public throughout the process to ensure that public concerns and aspirations are consistently understood and considered.	To partner with the public in each aspect of the decision including the development of alternatives and the identification of the preferred solution.	To place final decision making in the hands of the public.
	PROMISE TO THE PUBLIC	We will keep you informed.	We will keep you informed, listen to and acknowledge concerns and aspirations, and provide feedback on how public input influenced the decision.	We will work with you to ensure that your concerns and aspirations are directly reflected in the alternatives developed and provide feedback on how public input influenced the decision.	We will look to you for advice and innovation in formulating solutions and incorporate your advice and recommendations into the decisions to the maximum extent possible.	We will implement what you decide.

© IAP2 International Federation 2018. All rights reserved. 20181112_v1

Fonte: Associação Internacional de Participação Pública

Não serão abordados, neste Guia, os instrumentos da categoria “informar”, limitados à divulgação de informações pelo órgão regulador. Ainda que bastante importantes, tais instrumentos estão mais conectados às necessidades e estratégias de comunicação da organização. O Guia, no entanto, contém orientações e recomendações acerca de informações mínimas desejáveis, momentos mais oportunos de uso e meios de divulgação mais efetivos para cada instrumento das demais categorias.

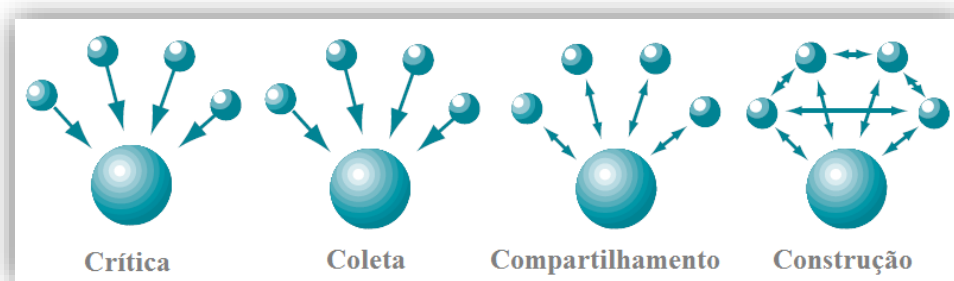
¹³ INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR PUBLIC PARTICIPATION. *IAP2's Public Participation Spectrum*. [Denver], 2018. Disponível em: https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf.

A categoria de participação por “empoderamento” não foi incluído neste material em função dos diferentes processos, recursos e técnicas exigidos para sua implementação, além das dificuldades práticas usualmente enfrentadas na promoção dos sufrágios públicos.

A participação por “consulta” foi inserida em duas categorias de engajamento para melhor delimitação do catálogo de instrumentos: a denominada “crítica” é voltada à consulta a interessados e afetados acerca de proposta, levantamento ou estudo já estruturado pela Agência; e a denominada “coleta” é relativa à busca de informações e dados para composição de estudos da Anac, sem que haja prévio produto (minuta de ato, estratégia de ação, roteiro de implementação, etc.) a ser apresentado ao público externo.

O nível “envolver” foi traduzido neste Guia como categoria “compartilhamento”, ao passo que o nível “colaborar” foi representado na categoria “construção”. Os tópicos seguintes apresentam maior detalhamento sobre cada categoria de engajamento.

Figura 4 – Categorias de Participação Social



Fonte: Adaptação do Health Canada’s Public Involvement Continuum¹⁴

A categorização utilizada pressupõe que para “coleta”, “compartilhamento” e “construção” haverá ainda uma rodada de “crítica” por meio da consulta pública exigida em lei. Portanto, a definição da categoria “coleta” como uma categoria com maior engajamento que a categoria crítica parte do pressuposto de que, além da coleta de dados e percepções ao longo da análise, haverá também oportunidade de crítica pelo público-alvo após o desenvolvimento das propostas de ação.

Uma importante observação é que as categorias e os instrumentos podem ser utilizados conjuntamente em um mesmo processo, com objetivos específicos em distintos estágios e etapas ou para envolvimento de distintos atores. Uma prática que vem se consolidando na Agência, por exemplo, é o emprego de instrumentos da categoria coleta em fases iniciais da AIR, seguido do emprego de instrumentos da categoria compartilhamento nos estágios de discussão das opções de ação e avaliação de impactos, com a utilização, ao final, da categoria crítica para submissão das propostas desenvolvidas à avaliação do público externo de forma ampla.

¹⁴ HEALTH CANADA. Corporate Consultation Secretariat. *Health Canada Policy Toolkit for Public Involvement in Decision Making*. Ottawa, 2000. p. 12. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/health-canada/corporate/about-health-canada/reports-publications/health-canada-policy-toolkit-public-involvement-decision-making.html>.

Categoria “Crítica”

A categoria de engajamento “crítica” reflete a avaliação do ente regulador de que a interação necessária com o regulado em determinado estágio do processo regulatória é aquela em que o regulado apenas emite opiniões e avaliações de matéria desenvolvida ou tema de trabalho do ente regulador. Não se busca um *input* específico do público para a decisão, mas a validação de uma proposta ou a identificação de aspectos falhos ou oportunidades de aprimoramento.

O regulado pode ser consultado, por exemplo, para opinar sobre os temas pré-escolhidos para conformar a Agenda Regulatória do ano seguinte, sobre os novos valores de tarifas a serem implementadas, a partir de um estudo já desenvolvido, sobre uma nova solução de atualização cadastral, entre outros levantamentos, estudos e propostas desenvolvidos.

A submissão de temas e matérias à crítica pública é recomendada quando, nos diferentes estágios do processo regulatório, entregas com certo nível de maturidade já puderam ser feitas. Por exemplo, na fase de definição do problema, uma consulta aos interessados seria bem-vinda quando o problema já estivesse pré-definido. Da mesma forma, na fase de elaboração da proposta, uma minuta consolidada poderia ser submetida à consulta. Se, no estágio em que se encontra o processo regulatório, estiverem em discussão paradigmas e premissas, a submissão à crítica será precipitada.

A opção pelo uso de mecanismos de participação exclusivamente da categoria “crítica” é observada rotineiramente em processos regulatórios pouco complexos e com escopo de análise reduzido, a exemplo dos problemas com solução regulatória única, tendo em vista que eles não demandam maiores níveis de engajamento. Mas em processos regulatórios mais robustos, em que níveis mais elevados de engajamento já foram estabelecidos, ela também deve ser utilizada (na prática, a maioria dos processos regulatórios se enquadra nas hipóteses de obrigatoriedade de consulta pública, conforme o disposto na Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019). Se, por exemplo, uma proposta regulatória inovadora tiver passado por mecanismos de participação com engajamento do tipo “construção”, ela, após escrita ou sistematizada pelo ente regulador, será submetida a consulta pública.

A opção por esse nível de engajamento também deve ser orientada pelo perfil dos afetados e interessados. Caso haja a avaliação pelo ente regulador de que os regulados ou consumidores não serão capazes ou não terão interesse em participar de níveis de engajamento mais elevados (por motivos diversos – desinteresse, complexidade técnica, percepção de baixo impacto, custo de participação alto), o engajamento unicamente via “crítica” torna-se uma opção relevante. Nesse caso, deve-se assegurar que o perfil dos regulados é amplamente conhecido e buscar sempre a redução do custo de participação, de forma que essa não seja a única razão de não haver maior engajamento.

Além disso, o alinhamento de expectativas com o público-alvo ganha especial relevo nesses contextos em razão de o engajamento do tipo “crítica” ocorrer geralmente em estágios mais avançados e maduros do processo, quando a Agência já definiu com maior clareza as posições que pretende adotar. Caso o público-alvo discorde das premissas de todo o estudo, é provável que a dinâmica de contribuições a partir de artigos e disposições normativas fique prejudicada (os interessados poderão estar interessados em discutir ainda o tipo de intervenção proposto pela Agência, antes de se aprofundarem nos procedimentos específicos, documentos e prazos eventualmente estabelecidos ao longo da minuta de ato). Informações claras a respeito das diretrizes adotadas pela Agência e as linhas de ação já propostas, por exemplo, podem ser

divulgadas ao longo do processo como medida para promover um nivelamento prévio de informações e mitigar desalinhamentos em estágios finais do processo.

O art. 27 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, estabelece que “As iniciativas ou alterações de atos normativos que afetem direitos de agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor ou de usuários de serviços aéreos, serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANAC”. A expressão “audiência pública” foi empregada na Lei com sentido amplo, referindo-se a mecanismos de submissão de iniciativas à avaliação e crítica pelos interessados e afetados. O dispositivo abrange, portanto, os mecanismos de consulta pública e audiência pública de acordo com a definição utilizada neste Guia, que passaram a seguir a nomenclatura estabelecida na Lei nº 13.848, de 2019 (conhecida como a “Lei Geral das Agências Reguladoras”). Da Lei, transcreve-se:

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, [as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados](#).

§ 1º A consulta pública é 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.

(...)

Art. 10. A agência reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.

§ 1º A audiência pública é 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.

Dessa forma, por ser uma exigência legal, a categoria de engajamento “crítica” estará presente de modo obrigatório na maioria das propostas normativas da Anac via consulta pública, o que torna relevante a avaliação da conveniência e oportunidade de adoção de outros meios de engajamento que complementem as audiências e consultas públicas. Nessa avaliação deverão ser levados em consideração o perfil dos interessados, as características do processo regulatório, o histórico de interações prévias, entre outros elementos. Além da descrição das demais categorias de engajamento logo abaixo, os tópicos seguintes contêm esclarecimentos adicionais a respeito da seleção de instrumentos.

Categoria “Coleta”

Os instrumentos de participação da categoria “coleta” são importantes ferramentas para obtenção de dados técnicos e financeiros do setor, percepções dos principais atores, impactos críticos à realidade dos distintos afetados, experiências de sucesso ou insucesso experimentadas no mercado, entre outras informações de relevo para a adoção de decisões consistentes e efetivas.

Não há, nesta categoria, bem como na “crítica”, intercâmbio amplo de informações entre interessado e regulador. A partir de um conjunto mínimo de informações que a Agência provê para o público externo, contextualizando a coleta e instruindo os participantes quanto às informações que são buscadas, o fluxo de informação é unilateral do interessado para a Agência (ver *Figura 4 – Categorias de Participação Social*). A coleta é realizada durante a composição de um produto (a exemplo da definição e detalhamento do problema regulatório a ser enfrentado). É aplicável, portanto, aos distintos estágios de desenvolvimento do processo regulatório, mas em cada um deles se limita ao levantamento de subsídios para conclusão de levantamento, análise, proposta ou outro produto, não sendo instrumento próprio para a discussão dos produtos concluídos. Para a discussão destes, em regra se utilizam os instrumentos da categoria “crítica”, como as audiências e consultas públicas relativas a minutas de atos normativos.

Na categoria “coleta”, os mecanismos de tomada de subsídios (gênero em que se inserem pesquisa, questionário, consultas dirigidas) são ferramentas flexíveis que permitem rápida seleção de público-alvo, escopo e formato a depender dos insumos que se busca obter. As entrevistas se assemelham à tomada de subsídios, mas possuem caráter de coleta de informação em tempo real, a partir de uma dinâmica entre entrevistador e entrevistado, que poderá ser presencial ou à distância (por telefone, videoconferência). Há ainda a possibilidade de adoção de instrumentos mais robustos de coleta baseados em editais de chamamento para apresentação de estudos e propostas, os quais podem envolver inclusive remuneração aos melhores estudos ou estudos que contemplem todas as informações julgadas necessárias.

Em todos os casos, convém à equipe do processo ter em mente que os instrumentos de coleta são prévios à construção de entendimentos e propostas e muitas vezes são direcionados a aspectos específicos dos problemas em discussão, não permitindo que os interessados conheçam e avaliem de forma mais ampla os estudos e as propostas ou dialoguem com os demais *stakeholders*.

Categoria “Compartilhamento”

Com o nível de engajamento “compartilhamento” busca-se um diálogo mais direto com interessados acerca de aspectos diversos de um tema, como a discussão de opções pensadas pela Agência para a solução de determinado problema regulatório. É possível que a interação resulte em entendimentos novos ou identificação de opções não vislumbradas inicialmente, mas essa conclusão partirá de uma avaliação interna da equipe do processo a partir dos insumos colhidos externamente.

Os mecanismos dessa categoria permitem troca direta de informações entre interessados, mas se diferenciam dos instrumentos da categoria “construção” por não serem concebidos para uma construção coletiva de entendimentos e produtos planejados para o processo regulatório. Não é visto no compartilhamento, por exemplo, o formato de “mesa redonda” em que representantes da Agência e interessados discutem a concepção de uma proposta acordada ou extraída de contribuições integradas, normalmente adotado nos grupos de estudos mistos.

As reuniões participativas e reuniões com convidados refletem um modelo ágil e versátil de envolvimento externo por garantirem proximidade e abertura com interessados, sem exigir as formalidades envolvidas na constituição de equipe e definição do rito de reunião e deliberação dos grupos da categoria “construção”. Em contrapartida, maiores reflexões quanto à garantia de representatividade do público-alvo e ao adequado encadeamento das discussões são

necessárias. O reduzido tempo disponível para o aprofundamento das discussões é um fator a ser levado em consideração na seleção desse nível de engajamento.

O fluxo de informação na categoria compartilhamento é de ida e volta entre regulador e interessados (ver *Figura 4 – Categorias de Participação Social*), com isso englobando tanto oportunidades de coleta de informações quanto de abertura para críticas do público externo a respeito de entendimentos e levantamentos realizados pela Anac. Assim, o objeto da interação pode variar desde a discussão de percepções gerais acerca de um tema até a avaliação crítica de normativos vigentes. No entanto, ainda que o compartilhamento englobe elementos da categoria “crítica”, não é afastada a exigência legal de submissão de propostas que possam afetar direitos e interesses a consulta pública, conforme destaque feito no tópico seguinte.

Categoria “Construção”

O modelo de participação social que permite maior envolvimento de agentes regulados, consumidores e usuários de serviços, órgãos atrelados à aviação e demais interessados com o ente regulador é aquele caracterizado pela categoria de engajamento “construção”.

A construção constitui-se de troca direta de informação e conhecimento entre os envolvidos e da produção conjunta daquilo que se pretende entregar (por exemplo, a definição de um problema, a proposição de uma solução para um problema já definido ou mesmo o desenvolvimento de minuta de um normativo). Assim, quando há engajamento do tipo construção em determinado estágio do processo regulatório, o produto desenvolvido é fruto de interação ativa das partes envolvidas. Pressupõe-se que o produto seja construído por todos os interessados, ainda que via representantes. É possível ser compartilhado com o público cada aspecto da decisão a ser tomada, seja na identificação e ideação de opções, seja na identificação da solução preferida, entre outros. A categoria permite, portanto, uma interação ainda mais ampla do que na categoria “compartilhamento”, na qual os insumos discutidos com o público externo são posteriormente avaliados internamente pela Agência para a construção dos entendimentos e propostas.

O maior engajamento promovido por meio dos instrumentos da categoria “construção”, no entanto, não retira da Agência a competência para decidir acerca do ato a ser proposto e das ações a serem adotadas para enfrentamento do problema estudado. Assim, a análise desenvolvida e as ações propostas pelos atores envolvidos podem ser acatadas integral ou parcialmente, ou mesmo não incorporadas pelos decisores, em todos os casos mediante fundamentação.

Os exemplos mais citados da categoria são os grupos de trabalho constituídos pela Agência juntamente com órgãos de governo, representantes de consumidores, operadores, profissionais do segmento e outros *stakeholders* para desenvolvimento de soluções para problema identificado pela Agência. Câmaras técnicas, comitês permanentes e outros agrupamentos temáticos são também mecanismos disponíveis, sejam eles permanentes, periódicos ou temporários.

Os mecanismos de participação incluídos nesta categoria podem ser adotados em diferentes estágios de um processo regulatório, mas encontram sua maior utilidade e efetividade nas etapas iniciais, em que ainda está sendo definido o problema, debatendo-se as suas causas raízes e pensando-se opções de ação para solucioná-lo ou mitigar seus efeitos prejudiciais.

Independentemente do momento em que forem acionados, instrumentos de construção tendem a reduzir rejeições e críticas que venham a ser recebidas em fases posteriores do processo. Isso acontece porque os instrumentos permitem trazer ao núcleo de formulação e debate os interessados no tema ou questão, diminuindo as chances de esses mesmos atores virem a criticar o cerne de uma proposta em estágios avançados do processo (na categoria de engajamento “crítica”) ou submeter insumos ainda não conhecidos pela equipe do processo em um procedimento de tomada de subsídio (na categoria de engajamento “coleta”) realizado pelo regulador. Com isso, a participação social em fases posteriores do processo pode ser melhor direcionada a aprofundamento dos aspectos já discutidos pela coletividade ou ajustes finos das propostas apresentadas.

A seleção dos participantes para os instrumentos de participação dessa categoria é fator fundamental ao sucesso da participação, contribuindo positiva ou negativamente para o efeito esperado de otimização das análises e ampliação da aceitação das propostas em etapas posteriores. Participantes com ampla experiência prática no setor ou detentores de informações e dados de relevo contribuirão para o desenvolvimento de estudos tecnicamente fundamentados. Representantes com maior capacidade de articulação e exposição dos variados interesses da categoria representada poderão integrar de forma otimizada os distintos pontos de vista em contextos de conflito.

Ainda no que toca ao contexto dos interessados, a categoria de engajamento “construção” é especialmente recomendada à busca de soluções de problemas ou de melhorias de grande impacto e que abarcam conflitos e divergências, em termos de suas premissas e dos interesses dos *stakeholders*. Ela só deve ser acionada, entretanto, se o ente regulador avaliar que há real capacidade de os envolvidos construir juntos, ou seja, que eles poderão prover *inputs* e aplicar seus recursos (tempo e força de trabalho) no processo. Além disso, o regulador deve certificar-se de que os insumos recebidos serão considerados na decisão final, sob pena de empreender um processo robusto de grande exposição dos interesses dos envolvidos e, ao final, medidas claramente impopulares serem adotadas.

Catálogo dos instrumentos

Foram definidos 11 principais instrumentos de participação social, distribuídos nas quatro categorias de engajamento apresentadas. São eles:

Quadro 3 – Catálogo de Instrumentos de Participação Social¹⁵

Crítica	- Consulta Pública - Consulta Setorial - Audiência Pública
Coleta	- Tomada de Subsídios - Entrevista - Chamada de Estudos e Propostas - Formulário de Sugestão de Alteração Normativa
Compartilhamento	- Reunião - Reunião Participativa (Workshop e Webinar)
Construção	- Grupo de Estudos Misto - Câmara, Comitê e demais grupos temáticos

Fonte: Elaboração própria

No capítulo seguinte, os instrumentos serão detalhados, oportunidade em que serão fornecidas orientações para a escolha de cada um deles.

Mostra-se importante o uso das nomenclaturas previstas neste Guia para os instrumentos de participação social como medida de padronização também apta a promover melhor compreensão por parte do público externo.

Novos mecanismos poderão ser acrescentados ao catálogo de acordo com o aprofundamento das discussões e aplicação do catálogo. O amadurecimento da Anac no tema certamente trará oportunidades de aprimoramento de mecanismos, procedimentos e artefatos adotados.

Definição da categoria de engajamento e seleção do instrumento de participação

Para definição do nível de engajamento oportuno a um tema de estudo, recomenda-se que as equipes avaliem aspectos como significância dos impactos negativos, complexidade da AIR, repercussão e controvérsia a respeito da matéria, perfil do público-alvo e histórico de interações prévias, entre outros aspectos de destaque na análise.

Nos cenários de impactos elevados, repercussão ampla, pouca interação prévia com o público-alvo, entre outros aspectos sensíveis ao estudo, mais recomendada será a adoção de categorias de engajamento com participação social mais robusta, como ocorre nas categorias “compartilhamento” e “construção”. Nos cenários de menor sensibilidade da matéria tratada,

¹⁵ Em cada categoria de engajamento, os instrumentos foram ordenados de acordo com o histórico de implementação na Agência, do instrumento adotado com mais frequência ao com menos frequência, com exceção para o formulário de sugestão de alteração normativa, listado ao final por se tratar de ferramenta permanente.

em sentido diverso, categorias de engajamento com participação mais célere e foco mais específico poderão ser mais adequadas, considerando o tempo e o custo demandado da Agência e do público-alvo.

A despeito de a participação poder ocorrer em diversos estágios do processo, as características de cada categoria de engajamento e as especificidades dos estudos e do público-alvo podem tornar a participação mais efetiva em determinadas fases e etapas. A OCDE recomenda, em todo caso, que a participação em estágios mais iniciais da análise e da discussão das estratégias de intervenção seja incentivada. As manifestações do público externo na pesquisa sobre participação social corroboraram tal recomendação, sob o argumento de que há maior potencial para que as informações e sugestões apresentadas possam influenciar a tomada de decisão quando ainda não desenvolvida toda a proposta de ato ou ação.

Definidas a(s) categoria(s) de engajamento e a(s) fase(s) de aplicação, a seleção do(s) instrumento(s) mais adequado(s) para o processo irá basear-se, principalmente, nas características do público-alvo e na experiência das próprias equipes responsáveis pelo estudo. A dispersão territorial do público-alvo, por exemplo, poderá ser um fator relevante para decidir por instrumentos presenciais ou virtuais. Pontos fortes e dificuldades de cada instrumento também deverão ser levados em consideração, podendo ser priorizado determinado instrumento em razão do histórico de eventos exitosos com o mesmo público-alvo a ser envolvido.

No tópico “[Definição dos instrumentos e fases de aplicação](#)” são apresentados maiores detalhes a respeito dos aspectos a serem levados em consideração pela equipe quando da estruturação da participação social nos processos regulatórios.

OS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO

Consulta Pública

| Categoria “Crítica”

A Consulta Pública é um mecanismo de participação social de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito de interessados sobre determinada proposta de ato normativo ou entendimento em construção, realizado por prazo definido, na forma definida no ato de convocação. É de uso obrigatório quando da formulação ou aperfeiçoamento de regulamentos que impactem agentes econômicos, consumidores ou a sociedade civil em geral.

Representa a forma mais ampla de reconhecimento da participação social por permitir a qualquer interessado a expressão autônoma de suas opiniões sobre a ação regulatória da Agência, sem, no entanto, onerar com custos de eventuais descolamentos físicos.

O que pode ser submetido a Consulta Pública

- Minutas de atos normativos “de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados” (exigência da Lei nº 13.848, de 2019);
- Outras propostas, entendimentos, levantamentos e produtos desenvolvidos pela Anac.

Público-alvo

A consulta pública é, em regra, aberta a qualquer interessado (agentes econômicos afetados, incluindo trabalhadores do setor, consumidores, sociedade civil em geral, órgãos públicos, entre outros).

Pode haver restrição de participantes em hipóteses excepcionais, a exemplo dos atos normativos de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita que sejam de acesso restrito.

Pontos fortes

Pontos de atenção e limitações

Aprovação

Diretoria

Documentação necessária

- Minuta(s) da(s) proposta(s)
- Aviso de consulta pública (a ser publicado em DOU)
- Relatório de Análise de Impacto Regulatório, quando houver
- Justificativa acompanhada de estudos e materiais técnicos utilizados como fundamento
- Quadro comparativo de alterações, quando se tratar de proposta de alteração

Recomendado:

- Minuta comentada
- Base de dados do estudo

Divulgação

- DOU
- Site da Anac

Recomendado:

- E-mail para cadastrados e/ou ofício para principais *stakeholders*
- Mídias sociais

Registro da Participação

- Contribuições recebidas (divulgado até 10 dias após o término do período de contribuições)

- baixo custo para implementação e participação;
- independência e livre acesso por parte dos afetados e interessados;
- controle social amplo;
- maior publicidade aos atos da Agência.

- menor estímulo à discussão do problema e das opções regulatórias disponíveis;
- possível volume elevado de informações (contribuições) para processamento e análise;
- dependência de ampla divulgação.

- Relatório de análise das contribuições, incluindo dados estatísticos da consulta (até 30 dias após a deliberação final)
- Quadro comparativo de alterações (com relação à proposta submetida à consulta)

Modelos e Orientações

Pesquise “consulta pública” na [WikiANAC](#) ou acesse a página Qualidade Normativa na [Intranet](#).

Informações adicionais

Pode ser instrumentalizada por meio de formulário eletrônico ou físico com campos para identificação do participante, item objeto de sugestão, texto da sugestão e respectivo fundamento. Foi padronizado na Anac o uso do Sistema Interno [AUDPUB](#), disponível no sítio <https://sistemas.anac.gov.br/novoaudpub>.

Para otimização da participação é recomendado prévio nivelamento dos interessados por meio da disponibilização de esquemas, resumos ou vídeos explicativos que destaquem os principais pontos de impacto ou alteração da proposta e as expectativas da Agência com o evento de participação.

A equipe do processo regulatório é responsável por desenvolver a documentação de instrução da consulta pública, realizar o cadastro das minutas no Sistema AUDPUB e buscar junto à Assessoria de Comunicação Social – [Ascom](#) as ações necessárias à divulgação do evento, em especial quando se optar pela divulgação em mídias sociais, e-mail e banner no site da Agência.

Toda a documentação relativa à consulta deverá ser inserida nos autos do processo no SEI e remetida à Assessoria Técnica – [Astec](#). É recomendado que o cadastro de documentos no Sistema AUDPUB e o acionamento de unidades para divulgação da proposta sejam realizados no período entre a submissão do processo administrativo à Astec (para sorteio de relatoria) e a efetiva deliberação quanto à aprovação da Consulta Pública, uma vez que há curto período entre o dia da deliberação e a data de publicação do aviso de consulta pública no Diário Oficial da União. Caso cadastrada com antecedência, a unidade responsável poderá posteriormente atualizar o número atribuído à consulta pública no Sistema AUDPUB, uma vez que a numeração só é definida pela Astec quando da publicação do aviso, seguindo a ordem sequencial de deliberação pela Diretoria.

Caso seja recebida solicitação de prorrogação de prazo da consulta, a equipe do processo deve realizar a análise inicial do pleito e submeter a proposta de deferimento ou indeferimento à avaliação da Superintendência e em seguida do Diretor Relator, o qual irá incluir a solicitação em pauta de deliberação da Diretoria Colegiada.

Ao final do período de consulta, a relação de contribuições recebidas deve ser extraída do Sistema AUDPUB e encaminhada à Astec para [divulgação](#) no portal da Anac. Os contribuintes poderão ser consultados pela equipe do processo para esclarecimento de dúvidas, complementação de informações ou aprofundamento da discussão relativa às contribuições recebidas. Em tais hipóteses, devem ser juntadas aos autos do processo atas, relatórios ou outros tipos de registro do contato realizado a partir das contribuições recebidas.

Após análise das contribuições e promoção dos eventuais ajustes na proposta, a equipe do processo deverá inserir nos autos minuta de Relatório de Análise de Contribuições – [RAC](#), nota técnica com relato das atividades e resumo dos principais pontos de alteração, novas minutas da proposta e quadro comparativo de alterações, caso tenham ocorrido alterações.

Quando juntamente com as minutas de resolução e de RBAC forem propostos atos de competência das unidades organizacionais (como portarias e instruções suplementares relacionadas ao tema), é recomendada a utilização de um único instrumento de participação – a Consulta Pública. Nesses casos, o período de contribuições deve seguir a regra geral das consultas públicas (mínimo de 45 dias).

Consulta Setorial

| Categoria "Crítica"

A Consulta Setorial é mecanismo de participação social análogo à Consulta Pública, mas tem por objeto específico as propostas de atos de competência das Superintendências e Assessorias, as propostas de atos da Diretoria que não sejam caracterizados como de "de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados" e as minutas de Relatórios de Análise de Impacto Regulatório (previamente à manifestação da Diretoria sobre a AIR).

Portanto também tem caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, por meio de contribuições escritas, por prazo definido, na forma definida no ato de convocação.

Durante a consulta pública poderá ser convocada sessão pública para coleta de manifestações orais dos interessados, que seguirá todas as regras previstas para as audiências públicas.

O que pode ser submetido a Consulta Pública

- Minutas de portaria, instrução suplementar, instrução normativa, condição especial, diretriz de aeronavegabilidade, diretriz de segurança de aviação civil contra atos de interferência ilícita, isenção e nível equivalente de segurança;
- Relatórios de Análise de Impacto Regulatório.

Público-alvo

A consulta setorial é, em regra, aberta a qualquer interessado (agentes econômicos afetados, incluindo trabalhadores do setor, consumidores, sociedade civil em geral, órgãos públicos, entre outros).

Pode haver restrição de participantes em hipóteses excepcionais, a exemplo dos atos normativos de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita que sejam de acesso restrito.

Pontos fortes

- baixo custo para implementação e participação;

Pontos de atenção e limitações

- menor estímulo à discussão do problema e

Aprovação

Superintendência ou Assessoria

Documentação necessária

- Minuta(s) da(s) proposta(s)
- Aviso de consulta setorial (a ser publicado em DOU)
- Relatório de Análise de Impacto Regulatório, quando houver
- Justificativa acompanhada de estudos e materiais técnicos utilizados como fundamento
- Quadro comparativo de alterações, quando se tratar de proposta de alteração

Recomendado:

- Minuta comentada
- Base de dados do estudo

Divulgação

- DOU
- Site da Anac

Recomendado:

- E-mail para cadastrados e/ou ofício para principais *stakeholders*
- Mídias sociais

Registro da Participação

- Contribuições recebidas (divulgado até 10 dias após o término do período de contribuições)
- Relatório de análise das contribuições, incluindo dados estatísticos da consulta (até 30 dias após a deliberação final)

- independência e livre acesso por parte dos afetados e interessados;
- controle social amplo;
- maior publicidade aos atos da Agência.

- das opções regulatórias disponíveis;
- possível volume elevado de informações (contribuições) para processamento e análise;
- dependência de ampla divulgação.

- Quadro comparativo de alterações (com relação à proposta submetida à consulta)

Modelos e Orientações

Pesquise “consulta setorial” na [WikiANAC](#) ou acesse a página Qualidade Normativa na [Intranet](#).

Informações adicionais

Para as consultas setoriais são aplicáveis as mesmas orientações e informações adicionais apresentadas a respeito das Consultas Públicas, incluindo o uso do sistema AUDPUB, as interações com Ascom e Astec, a divulgação da relação de contribuições recebidas e do RAC. Uma nota de diferenciação diz respeito à competência para sua aprovação e para eventual prorrogação de sua duração – os titulares das Superintendências e Assessorias são responsáveis pela avaliação da conveniência e oportunidade da realização desta modalidade de participação e, como consequência, pela assinatura dos avisos a serem publicados em DOU.

Audiência Pública

| Categoria “Crítica”

A Audiência Pública é um mecanismo de participação social de caráter consultivo em tempo real (presencial ou à distância), aberto a qualquer interessado, que visa receber contribuições orais de interessados sobre determinada proposta ou entendimento desenvolvido pela Agência, realizado em evento único ou sessões em distintas datas em paralelo à Consulta Pública, na forma definida no ato de convocação.

A despeito de a Lei nº 11.182, de 27 de 2005, prever casos de realização obrigatória de “audiência pública”, o termo foi utilizado na lei em sentido abrangente, como instrumento que permita aos interessados avaliarem e apresentarem sugestões às propostas desenvolvidas pela Agência. Com as novas nomenclaturas estabelecidas na Lei nº 13.848, de 2019, foi esclarecida a aplicabilidade do instrumento, que será aplicado de acordo com análise de conveniência e oportunidade pela Diretoria da Agência.

Representa mecanismo de grande relevo para discussão de temas mais sensíveis das propostas, uma vez que o prazo limitado para as manifestações orais (muitas vezes limitado a 5 minutos) não permite discussões aprofundadas entre participantes e a Anac ou mesmo outros participantes com interesses diversos.

Apesar de prevista formalmente para os atos submetidos a consulta pública, durante as consultas setoriais poderão ocorrer sessões presenciais análogas às audiências públicas, seguindo os mesmos procedimentos e recomendações.

O que pode ser submetido a Audiência Pública

- Minutas de atos normativos “de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados”;
- Outras propostas, entendimentos, levantamentos e produtos desenvolvidos pela Anac.

Público-alvo

Aprovação

Diretoria

Documentação necessária

- Minuta(s) da(s) proposta(s)
- Aviso de audiência pública (a ser publicado em DOU)
- Relatório de Análise de Impacto Regulatório, quando houver
- Justificativa acompanhada de estudos e materiais técnicos utilizados como fundamento
- Quadro comparativo de alterações, quando se tratar de proposta de alteração

Recomendado:

- Minuta comentada
- Base de dados do estudo

Divulgação

- DOU
 - Site da Anac
- #### Recomendado:
- E-mail para cadastrados
 - Mídias sociais

Registro da Participação

A audiência é aberta a qualquer interessado (agentes econômicos afetados, incluindo trabalhadores do setor, consumidores, sociedade civil em geral, órgãos públicos, entre outros).

Pontos fortes	Pontos de atenção e limitações
<ul style="list-style-type: none">- ampla participação (oportunidade para a diversidade de interessados);- interação direta entre a Agência e os participantes;- possibilidade de esclarecimento célere de eventuais dúvidas ou questionamentos.	<ul style="list-style-type: none">- custo possivelmente elevado, tanto para participantes quanto para a Agência;- limitação de locais para a participação (dificuldade para participação de interessados localizados em regiões distantes);- potencial de conflito entre os participantes;- limitações de tempo e de espaço do evento;- maior robustez necessária no registro das contribuições para que não haja perda de informação;- necessidade de um mediador para coordenar atividades.

- Contribuições recebidas (gravação de áudio ou vídeo do evento ou degravação das manifestações)

- Relatório de análise das contribuições, incluindo dados estatísticos da consulta (após deliberação final, agregado ou não ao relatório da consulta pública)

- Nota Técnica contendo a consolidação do resultado da audiência e ações adotadas

- Quadro comparativo de alterações (com relação à proposta submetida à consulta)

Modelos e Orientações

Pesquise “audiência pública” na [WikiANAC](#) ou acesse a página Qualidade Normativa na [Intranet](#).

Informações adicionais

A dinâmica pode envolver ou não apresentação prévia pela unidade responsável pela proposta. O instrumento convocatório ou orientação aos participantes deverá estabelecer a forma de interação no evento (como a duração das manifestações, possibilidade de apertes, cadastro dos participantes, entre outros aspectos).

Tomada de Subsídios

| Categoria “Coleta”

O gênero “tomada de subsídios” contempla diferentes técnicas de coleta de dados, ideias, sugestões e opiniões sobre determinado tema ou problema. É normalmente utilizado durante as etapas iniciais da Análise de Impacto Regulatório.

Caso a tomada seja direcionada a um público-alvo específico, é importante que os motivos do direcionamento estejam disponíveis ao público em geral, para que este inclusive possa se manifestar acerca da necessidade de eventual ampliação da tomada de subsídios.

O que pode ser objeto de Tomada de Subsídios

- Dados, percepções, opções de solução e outras sugestões a respeito de problema regulatório, opção de ação ou outro elemento da AIR;
- Informações em geral a respeito de determinado procedimento operacional, atividade regulada, tema da aviação ou regulamento.

Não são objeto de tomada de subsídios propostas ou AIR concluídos pela Anac, a exemplo de minutas de ato normativo ou Relatórios de Análise de Impacto Regulatório. Para tais instrumentos devem ser utilizados os instrumentos da categoria “Crítica”.

Público-alvo

Desde um público amplo, diverso, até um público limitado a determinado segmento. Deve-se avaliar a fase utilizada e o tema para se verificar se será uma coleta de informações ampla ou restrita.

Pontos fortes	Pontos de atenção e limitações
<ul style="list-style-type: none"> - diversidade de informações a serem coletadas; - amplitude e diversidade do público envolvido; 	<ul style="list-style-type: none"> - tempo de processamento das informações em virtude da amplitude de informações coletadas;

Aprovação

UORG responsável pela condução do processo¹⁶

Documentação necessária

- Formulário, nota técnica, despacho ou outro documento que fundamente a tomada de subsídios

Divulgação

- Site da Anac
- Ofício ou e-mail para público-alvo

Registro da Participação

- Relação de formulários preenchidos, com acesso restrito se necessário
- Nota Técnica, relatório ou outro documento contendo a análise estatística das contribuições e a consolidação do resultado da tomada de subsídios

Recomendado:

- Resumo do resultado no site da Anac

Modelos e Orientações

Pesquise “tomada de subsídios” na [WikiANAC](#) ou acesse a página

¹⁶ Para casos sensíveis ou de grande visibilidade, a equipe responsável poderá optar por solicitar manifestação da Diretoria nos processos de competência da Superintendência ou Assessoria com o objetivo de promover maior debate da matéria, alinhar estratégias de divulgação e sensibilização de *stakeholders* ou garantir maior padronização.

- | | |
|--|---|
| - abertura para abordagens inovadoras e captação de diferentes realidades do tema. | - possível baixo aproveitamento para temas mais específicos, tendo em vista a variedade de respostas. |
|--|---|

Qualidade Normativa na [Intranet](#).

Informações adicionais

A tomada de subsídios pode ser realizada por questionário ou formulário a ser preenchido fisicamente em local determinado pela Agência ou em formato eletrônico para participação virtual do público-alvo.

O uso de perguntas fechadas facilita o tratamento da informação a ser coletada, mas limita a obtenção de avaliações mais amplas dos participantes. Por isso, recomenda-se no geral a reunião em uma mesma tomada de subsídios de perguntas abertas e perguntas fechadas que facilitem a composição de estatísticas.

Assim como nas consultas públicas e consultas setoriais, pode ser utilizado o Sistema [AUDPUB](#) para preenchimento do formulário eletrônico. Outros sistemas e instrumentos costumam ser utilizados por permitirem maior dinamismo na composição dos formulários, como o LimeSurvey, o Typeform, o GoogleForms, os formulários .doc e .xls, o intercâmbio de e-mails, entre outros. A Gerência Técnica de Qualidade Normativa recomenda o uso do [LimeSurvey](#) por ser uma ferramenta institucionalizada e bastante prática. A Superintendência de Tecnologia da Informação – [STI](#) gerencia as licenças de uso da plataforma e habilita cada formulário a ser criado. Para criar um formulário na plataforma basta acessar o [Portal de Serviços](#) e clicar em “*TI - Tecnologia da Informação*”, “*Aplicações e Sistemas Corporativos*” e “*Criar questionário on-line de pesquisa (Lime Survey)*”.

Para tomadas de subsídios amplas, como pesquisas setoriais ou questionários abertos a quaisquer interessados, recomenda-se ampla divulgação em mídias sociais. De acordo com os resultados da pesquisa sobre participação social conduzida pela equipe do projeto estratégico “Qualidade Normativa”, os veículos de comunicação gerais ou especializados (sites, revistas e jornais) e as páginas da Anac em mídias sociais foram apontados como mecanismos importantes além dos meios já adotados (e-mail, site da Anac e ofícios ou cartas).

As contribuições recebidas deverão ser inseridas integralmente no processo administrativo, ressalvadas as informações com restrição de acesso, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. A divulgação de estatísticas de participação, principais críticas ou sugestões coletadas e outras informações a respeito das percepções gerais extraídas da tomada é uma boa prática para promover maior sentimento de pertencimento e efetividade por parte dos participantes e interessados que não puderam contribuir, demonstrando que as informações coletadas serão de fato utilizadas no desenvolvimento das propostas e decisões da Agência. Nesses casos, é importante que a divulgação não indique ou crie expectativa de que a Anac tomará uma ou outra linha de ação (por exemplo nos casos em que a maior parte dos participantes contribuir num determinado sentido), uma vez que apenas ao final do processo, quando a proposta for deliberada pela Diretoria, Superintendência ou Assessoria, é que se poderá afirmar a linha adotada na decisão da Anac.

Uma boa oportunidade para a divulgação dos resultados da tomada de subsídios será na futura consulta pública a ser realizada a respeito da proposta. Juntamente com os fundamentos técnicos da proposta, referências estrangeiras utilizadas e demais informações apresentadas ao público acerca do processo, convém a divulgação de quais interações com o público externo já foram promovidas até aquele estágio do processo.



Entrevista

| Categoria “Coleta”

As entrevistas no processo regulatório possuem como principal finalidade a coleta de informações ou a validação de determinada prática, teoria ou processo por intermédio de dinâmica entre entrevistador e entrevistado, e são comumente utilizadas durante as fases iniciais da AIR.

O entrevistador pode ser um servidor da unidade organizacional ou um terceiro devidamente treinado para conduzir a entrevista.

O que pode ser objeto de Entrevista

- Dados, percepções, dificuldades, inovações, oportunidades, opções de ação e outras sugestões a respeito de problema regulatório;
- Informações em geral a respeito de determinado procedimento operacional, atividade regulada, tema da aviação ou regulamento.

Público-alvo

Há comumente um público selecionado, segmentado ou individualizado. Os critérios de escolha devem ser definidos em razão do possível impacto sobre os indivíduos ou grupos diretamente afetados, assim como da disponibilidade de informações de interesse entre os distintos *stakeholders* e interessados.

Na escolha do entrevistado, deve-se atentar para a possibilidade de que o ator selecionado não represente os interesses amplos do setor ou da categoria. Tal distorção deve ser corrigida, seja com a realização da mesma entrevista com outros atores, de modo a complementar as percepções obtidas, seja com a escolha de perguntas menos suscetíveis a possíveis vieses ou percepções muito particulares do entrevistado.

Aprovação

UORG responsável pela condução do processo

Documentação necessária

- Formulário com tópicos da entrevista

Divulgação

- Ofício, e-mail ou contato direto com público-alvo

Registro da Participação

- Registro das entrevistas por meio de transcrições, relatórios ou resumos das manifestações colhidas.

Modelos de Documentos

Pesquise “entrevista” na [WikiANAC](#) acesse a página Qualidade Normativa na [Intranet](#).

Pontos fortes

- contato direto com o público-alvo, com respostas a questionamentos com validação ou descarte de possibilidades;
- capacidade de coletar opiniões e transformar em dado estatístico com razoável facilidade.

Pontos de atenção e limitações

- tempo gasto para participar e eventuais deslocamentos necessários pelos participantes;
- custo administrativo para organização e condução de entrevistas individualizadas, gerando escolhas de pequenos grupos ou limitação

a poucas entrevistas individuais.

Informações adicionais

Podem ser implementadas entrevistas individuais ou em grupo, presenciais ou por meio digital (telefone, videoconferência, chat, etc.), em formato estruturado (perguntas e respostas pré-determinadas e sequenciais) ou livre.

Entrevistas com garantia de anonimato para os participantes são possíveis a depender do tipo de informação buscada, a exemplo de relatos de irregularidades ou aspectos sensíveis do tema, o que deve ser devidamente justificado pela equipe responsável.

O registro das manifestações pode ser realizado de modo individualizado por meio de transcrições dos diálogos realizados ao longo das entrevistas ou de modo agrupado por meio de resumo das principais manifestações de cada entrevistado ou grupo de entrevistados de uma mesma categoria. Para questões que envolvam respostas objetivas (custos, números de profissionais e equipamentos, duração) é importante a compilação dos dados para melhor análise pelas autoridades competentes para a decisão.

Chamada de Estudos e Propostas

| Categoria
"Coleta"

Instrumento convocatório público com escopo amplo, porém definido, utilizado para recebimento de um conjunto de informações acerca de um determinado assunto. É mais adequado nos cenários em que o regulador antecipa que atores externos tenham maior capacidade para desenvolver estudos e propostas sobre o tema, de forma mais criativa, mais célere ou mais aprofundada.

O que pode ser objeto de Chamada de Estudos e Propostas

- Levantamento de estudos e análises a respeito de segmentos, produtos, inovações e outros temas da aviação;
- Coleta de estudos ou propostas de solução a respeito de problema regulatório definido no instrumento convocatório;
- Coleta de estudos e análises a respeito de ato normativo ou decisório vigente, com o objetivo de avaliar aspectos como efetividade, impactos, oportunidades de aprimoramento.

Público-alvo

Não há, em regra, limitação quanto ao segmento, ao vínculo funcional ou à formação acadêmica dos possíveis interessados. No entanto, por se tratar de instrumento direcionado à coleta de dados e estudos mais estruturados, o público-alvo é formado em regra por interessados com qualificação técnica, a exemplo de acadêmicos, consultorias, associações, *think tanks*, estudiosos do tema, órgãos de defesa dos consumidores, fabricantes e operadores especializados.

Pontos fortes

- incorporação de visão externa à Anac (ex.: pesquisadores, associações e outras organizações, consultorias, mercado regulado);

Pontos de atenção e limitações

- alto custo de participação;
- possibilidade de recebimento de propostas enviesadas;
- possível dificuldade de compreensão do objeto em

Aprovação

Diretoria, Superintendência ou Assessoria¹⁷

Documentação necessária

- Instrumento convocatório (edital, estudos preliminares, documentos de instrução e outros)
- Formulário, nota técnica, despacho ou outro documento que fundamente a chamada de estudos e propostas

Divulgação

- DOU
- Site da Anac

Recomendado:

- Mídias sociais
- E-mail para cadastrados

Registro da Participação

- Instrumento convocatório (edital, levantamentos prévios, documentos de instrução e outros)
- Nota Técnica, relatório ou outro documento contendo a análise estatística das contribuições, justificativas para

¹⁷ Para chamadas que envolvam premiação ou contraprestação pecuniária aos participantes, a proposta do evento desenvolvida pela Superintendência deve ser submetida à apreciação da Diretoria. Quando se tratar de chamadas relativas a atos normativos de grande visibilidade, a comunicação à Diretoria é recomendada.

- ganho de conhecimento para a Anac;
- incentivo à inovação;
- flexibilidade para que os interessados definam sua agenda de trabalho.

- razão da complexidade do tema ou do próprio escopo;
- tempo elevado para a apresentação dos resultados advindos da participação social;
- número limitado (ou mesmo ausência) de interessados;
- possível necessidade de contrapartida financeira;
- dependência de alto grau de qualificação técnica;
- necessidade de critérios bem definidos para seleção das propostas.

aceitação ou recusa de estudos e a consolidação do resultado da chamada de estudos e propostas

- Resumo do resultado no site da Anac

Modelos de Documentos

Pesquise “chamada de estudos e propostas” na [WikiANAC](#) ou acesse a página Qualidade Normativa na [Intranet](#).

Informações adicionais

O instrumento convocatório definirá a estrutura da documentação escrita que deverá ser entregue pelos interessados, normalmente composta de trabalhos acadêmicos, análises de impacto ou outros estudos a respeito de determinado problema regulatório, tema específico ou segmento em geral. Os prazos de duração serão definidos no instrumento convocatório e irão variar de acordo com a complexidade dos estudos e propostas demandados.

Há modelos inovadores experimentados em diferentes países, como o modelo de “desafios” adotado pelo governo dos EUA (<https://challenge.gov/>).

Em todos os casos, a efetividade e a integridade do instrumento dependem do estabelecimento prévio de critérios claros, objetivos e robustos a respeito das informações buscadas pela Agência.

Entre as informações que devem ser repassadas ao público externo para correta compreensão do instrumento está a forma de uso dos estudos e propostas coletados. Deve-se frisar, especialmente para as chamadas que envolvam premiação ou classificação entre as propostas e estudos recebidos, que o material desenvolvido pelos interessados não vincula a decisão da Diretoria, da Superintendência ou da Assessoria no processo regulatório. Os estudos e as propostas coletados serão utilizados como insumo para a análise técnica da Agência, sem que a equipe do processo tenha que adotar como solução a proposta classificada em primeiro lugar. Isso deve ficar claro no edital e nos demais documentos direcionados aos participantes e interessados.

Formulário de Sugestão de Alteração Normativa

| Categoria “Coleta”

Formulário permanente disponível no sítio eletrônico da Anac para registro, pelos interessados, de sugestões de alteração normativa atrelados a problemas regulatórios. O formulário poderá ser encontrado [clikando aqui](#).

Distingue-se dos instrumentos próprios da Ouvidoria em função de ter escopo limitado a falhas ou oportunidades de melhorias normativas.

O RBAC nº 11, denominado “Regras gerais para petição de emissão, alteração, revogação e isenção de cumprimento de regra”, prevê ferramenta semelhante para que qualquer pessoa física ou jurídica possa solicitar à Agência a emissão ou alteração (inclusão, modificação ou revogação) de regra estabelecida pela Anac.

O formulário disponibilizado no site da Anac foi criado como mecanismo complementar ao procedimento do RBAC nº 11 de modo a facilitar a apresentação de sugestões, em especial para interessados que não disponham de estudos técnicos robustos para instruir uma solicitação completa de emissão ou alteração de regra.

O que pode ser objeto do Formulário

- Dados, percepções ou informações a respeito de problema normativo (lacuna, imprecisão, conflito ou inconsistência normativa, falha regulatória, inovação técnica que mereça avaliação regulatória ou outras hipóteses que possam exigir edição ou alteração de ato normativo);
- Sugestões de inclusão, exclusão ou alteração de dispositivos normativos.

Público-alvo

Disponível a qualquer interessado (agentes econômicos afetados, incluindo trabalhadores do setor, consumidores, sociedade civil em geral, órgãos públicos, entre outros).

Aprovação

Instrumento permanente

Documentação necessária

- Formulário eletrônico no site da Anac

Divulgação

- Site da Anac

Recomendado:

- Disseminação em eventos, reuniões e outras oportunidades de interação com *stakeholders* e interessados

Registro da Participação

- Registro em sistema ou base de dados própria, com avaliação periódica e formalização em processos atrelados ao tema

- E-mail de resposta ao autor da contribuição

- Registro da análise da contribuição em relatório ou outro documento no processo regulatório próprio (quando não arquivada liminarmente)

Pontos fortes

- ampla disponibilidade para interessados e escopo aberto (qualquer sugestão normativa);
- reduzido custo para participação;

Pontos de atenção e limitações

- possível custo administrativo para tratamento de contribuições múltiplas, eventualmente desalinhadas das prioridades das unidades;

- Possibilidade de coleta de percepções mais amplas dos interessados a respeito da estrutura regulatória da Anac;
 - Relatos mais completos e fiéis dos problemas vivenciados pelos interessados em função da possibilidade de registro imediato da sugestão (não é necessário aguardar a iniciativa da Anac para estudo do tema);
 - flexibilidade para que os interessados definam sua agenda de trabalho.
- possível desvirtuamento das contribuições com problemas não normativos.

Modelos de Documentos

Pesquise “formulário de sugestão de alteração normativa” na [WikiANAC](#) ou acesse a página Qualidade Normativa na [Intranet](#).

Informações adicionais

A Gerência Técnica de Qualidade Normativa realiza a [extração periódica](#) das contribuições recebidas no portal e as encaminha por e-mail às unidades competentes para avaliação. Ao interessado é enviada resposta preliminar em que se informa que a contribuição foi recebida e que subsidiará o levantamento de prioridades para produção e revisão normativa e futuras análises regulatórias que envolvam o tema, com alerta de que a manifestação não torna obrigatória a instauração de processo regulatório.

Se necessário, as unidades competentes podem buscar contato direto com os autores das contribuições para aprofundamento da análise e esclarecimento de dúvidas. Recomenda-se que após a análise de mérito das contribuições, a ser realizada no momento oportuno definido pela unidade responsável, seja encaminhada resposta ao interessado.

Considerando o volume esperado de contribuições ao longo do ano, recomenda-se que as unidades mantenham em suas bases de dados o [histórico](#) de contribuições colhidas, preferencialmente por tema envolvido, de modo que nos períodos de indicação de projetos regulatórios para a agenda regulatória as contribuições possam ser reavaliadas e consideradas para composição de temas, assim como no processo regulatório que vierem a ser instaurados os insumos colhidos possam ser aproveitados nas análises dos problemas regulatórios e nas ideias de opções de ação.

Reunião Participativa (Workshop e Webinar)

| Categoria
"Compartilhamento"

São reuniões presenciais ou à distância abertas para o público em geral ou a segmentos específicos para discussão de problemas regulatórios, análises, dados, percepções e outros aspectos relevantes para o processo regulatório.

Podem se limitar a uma apresentação inicial pela Agência seguida de apresentações dos interessados ou abranger espaço para apresentação, coleta de dados e discussão em mesa redonda.

O que pode ser submetido a Reunião Participativa

- Discussão de problema regulatório;
- Identificação e discussão de opções de ação para enfrentamento de problema regulatório;
- Estudos, análises, entendimentos, levantamentos e outros produtos desenvolvidos pela Anac.

As reuniões participativas não devem ser utilizadas em substituição às consultas públicas (acompanhada ou não de audiência pública), razão pela qual a discussão de minutas de atos normativos poderá ser realizada em casos específicos de discussão e aprofundamento de contribuições já recebidas nos instrumentos da categoria "Crítica".

Público-alvo

Assim como nas tomadas de subsídios, a definição do público do(s) evento(s) poderá variar de um público amplo e diversificado até um público limitado a um determinado segmento, de acordo com fase em que ocorrer e o tema em discussão.

Pontos fortes	Pontos de atenção e limitações
- possibilidade de alto engajamento externo;	- seleção de representantes, quando necessária a limitação;

Aprovação

Diretoria, Superintendência ou Assessoria¹⁸

Documentação necessária

- Formulário, nota técnica, despacho ou outro documento que fundamente a estrutura do evento, produtos esperados e seleção de interessados convidados
- Orientações aos participantes (levantamentos prévios, apresentações e materiais para alinhamento de expectativas)

Divulgação

- Site da Anac
- Ofício ou e-mail para principais *stakeholders*

Recomendado:

- Mídias sociais

Registro da Participação

- Nota Técnica ou relatório no processo contendo a consolidação do resultado da reunião participativa

Recomendado:

- Resumo do evento no site da Anac (indicação dos tópicos tratados, quantidade de

¹⁸ A aprovação de reuniões participativas pode ser delegada a chefes de unidades, coordenadores de processos regulatórios ou outros responsáveis a critério da Superintendência.

- oportunidade para surgimento de abordagens inovadoras;
- compreensão mais fiel das necessidades e perspectivas das diferentes partes interessadas;
- ganho de imagem atrelado à transparência e ao compartilhamento do trabalho com a sociedade.

- disponibilidade dos participantes para a reunião (custos logísticos);
- possível dificuldade de moderação;
- dificuldade de registro de percepções e tratamento das contribuições.

participantes e segmentos representados)

Modelos de Documentos

Pesquise “reunião participativa” ou “workshop” na [WikiANAC](#) ou acesse a página Qualidade Normativa na [Intranet](#).

Informações adicionais

As reuniões presenciais apresentam maior potencial para interação rápida e eficaz entre os participantes. No entanto, quando os custos dificultarem a implementação ou quando for recomendado amplo acesso a interessados em diferentes localidades, pode ser realizada videoconferência ou [webinar](#).

Durante o período da Pandemia pelo Covid-19, os eventos virtuais provaram possuir um potencial elevado de atingir um número muito amplo de *stakeholders*. Eventos presenciais que contavam com a participação de algumas poucas dezenas de interessados passaram a ser disseminados em ambiente virtual para centenas ou até milhares de agentes, com custo mínimo de acesso e compartilhamento. Assim, recomenda-se que mesmo após o retorno da possibilidade de realização de eventos presenciais o modelo virtual continue a ser considerado durante o planejamento das atividades, inclusive podendo ser adotado de modo complementar às dinâmicas presenciais, quando oportuno.

As discussões podem ser também complementadas com a disponibilização de formulários ou questionários para coleta de dados e percepções. Pode ser também útil a divisão dos participantes em grupos de discussão e análise de impactos ou o uso de técnicas de *Brainstorm*, *Design Thinking*, método *Delphi*.

A publicação de aviso de reunião participativa em Diário Oficial da União pode ser adotada pela equipe do processo para os casos em que for identificada ampla visibilidade ou necessidade de divulgação formal do evento.

Para as tomadas de subsídios, foi indicada como boa prática a divulgação de estatísticas de participação, principais críticas ou sugestões coletadas e outras informações a respeito das percepções gerais extraídas do evento. No âmbito das reuniões participativas também vale a recomendação, com o objetivo de garantir maior percepção de valia do evento e adesão aos estudos conduzidos pela Anac. Um exemplo de divulgação é a disponibilização de apresentações utilizadas ou descrição dos principais tópicos tratados.

A dinâmica das reuniões participativas muitas vezes é veloz e intensa, com uma sucessão de defesas de pontos de vista, respostas e contra-argumentações. O registro de manifestações e



pontos de vista, nesses casos, se torna uma tarefa difícil, podendo ser adotado como alternativa o uso de gravações de áudio ou vídeo dos eventos, que facilitam posterior degravação das manifestações ou mesmo a disponibilização integral das mídias no processo. Quando não for considerado necessário o registro integral dos debates, deve ser inserido no processo o resumo dos pontos de vista apresentados e das propostas e sugestões colhidas na reunião participativa.



Reunião

| Categoria “Compartilhamento”

As Reuniões presenciais ou à distância entre representantes da Anac e interessados convidados são um mecanismo de participação social utilizado para discussão de estudos, dados, percepções e outros aspectos relevantes para a Análise de Impacto Regulatório.

O seu uso durante o processo de formulação ou aperfeiçoamento de regulamentos é discricionário, contudo, sua utilização promove debate mais amplo e dinâmico com possíveis afetados e interessados, além resultar em valorização das opiniões desses agentes.

Recomenda-se que as reuniões sejam realizadas com representantes de distintos setores e polos da discussão, de modo a garantir maior representatividade e composição de diferentes pontos de visão acerca do tema em estudo.

O que pode ser objeto de Reunião

- Temas específicos em estudo pela Agência para compartilhamento de informações;
- Normas vigentes para identificação de pontos relevantes, problemas, oportunidades de melhoria, etc.;
- Tema ou ato que possa ser de interesse dos agentes econômicos, consumidores ou sociedade civil em geral.

Público-alvo

As reuniões são direcionadas a representantes dos agentes econômicos potencialmente afetados, representantes de setores do consumo e sociedade civil interessados, academia e agentes e órgãos públicos com competências relacionadas ao tema.

Pontos fortes	Pontos de atenção e limitações
<ul style="list-style-type: none"> - envolvimento direto de partes afetadas, garantindo maior proximidade e diálogo; - abertura para esclarecimento de dúvidas, 	<ul style="list-style-type: none"> - dificuldade de seleção dos participantes; - necessidade de deslocamento ou disponibilização de ferramentas eletrônicas

Aprovação

UORG responsável pela condução do processo

Documentação necessária

Recomendado:

- Checklist ou roteiro com aspectos a serem discutidos
- Registro da fundamentação acerca da seleção dos convidados e objetivo da reunião em formulário, nota técnica, despacho ou outro documento do processo

Divulgação

- Convite direto, formal ou informal

Registro da Participação

- Ata de reunião contendo a identificação dos participantes e o registro dos assuntos debatidos, contribuições recebidas e eventuais encaminhamentos definidos

Recomendado:

- Nota Técnica ou relatório contendo a consolidação do resultado das reuniões realizadas e seu impacto para a proposta em desenvolvimento

Modelos e Orientações

alinhamento de expectativas e coleta de percepções não vislumbradas preliminarmente.

para realização das reuniões;
- dificuldade de registro fiel das percepções relacionadas em reunião.

Pesquise “reunião” na [WikiANAC](#) ou acesse a página Qualidade Normativa na [Intranet](#).

Informações adicionais

São realizadas por meio de encontro presencial ou contato por vídeo ou teleconferência.

Para otimização da participação é recomendado prévio nivelamento dos convidados por meio de exposição prévia do objeto da reunião, expectativas da Agência, limitações quanto aos assuntos a serem debatidos entre outros aspectos que sejam de relevo para que o interessado tenha compreensão prévia do que será discutido e possa levantar eventuais informações de relevo para o aprofundamento da análise.

Técnicas de *brainstorm* e *design thinking* podem ser adotadas para fomentar a discussão de problemas, opções de ação, percepções, impactos e outros aspectos de interesse.

Reuniões sobre aspectos pontuais do estudo ou que não terão grande repercussão para a decisão a ser tomada pela Agência não terão, em regra, informação de interesse amplo para o público externo. Quando as reuniões trouxerem subsídios relevantes ou envolverem questões sensíveis para o processo, a divulgação do evento no site da Anac trará oportunidade para que interessados não consultados conheçam as discussões em andamento e eventualmente busquem a Anac para apresentar informações adicionais (ratificando ou contestando dados e argumentos apresentados por outros interessados nas reuniões realizadas). A medida promove transparência e controle social, envolvendo poucos custos para a equipe.

Importante Especial atenção deve ser dada às reuniões e demais interações pontuais com interessados após a consulta pública sobre a minuta de ato normativo ou decisório desenvolvida. A análise das contribuições obtidas nessa consulta ocorre em estágio final do processo, quando já realizada a Análise de Impacto Regulatório e especificados na proposta os procedimentos, documentos, prazos e demais elementos das ações regulatórias a serem adotadas. Após a avaliação e revisão da proposta, esta será enviada à Procuradoria Federal Especializada junto à Anac para análise jurídica e na sequência à Diretoria para deliberação final. Assim, articulações unilaterais com determinados agentes interessados ou com um único polo de *stakeholders* poderão desequilibrar a participação social, além de poder indicar perda de isonomia do processo administrativo regulatório.

Nos casos, por exemplo, de dúvida a respeito de contribuições recebidas anteriormente, a equipe poderá realizar reunião com o autor da contribuição para obter esclarecimentos. Quando obtidos dados e sugestões adicionais, não previstos na contribuição anterior, a equipe deve avaliar a relevância das informações para a proposta e sua deliberação e, se observado potencial de influenciar diretamente a decisão, buscar discutir o novo aspecto com os principais *stakeholders* envolvidos no tema.

Nos casos em que um interessado busca a Agência após a consulta para apresentar novas contribuições, a equipe avaliará a suficiência e representatividade dos instrumentos de



participação anteriormente adotados para decidir pela conveniência e oportunidade da ampliação da participação (em regra, superado o prazo para envio de contribuições, não serão realizadas novas reuniões com o público externo e as manifestações escritas recebidas extemporaneamente serão inseridas nos autos e serão objeto de análise breve pela equipe, sem constar do relatório de análise de contribuições). Nos casos em que se entender pela conveniência e oportunidade da nova rodada de discussão com o interessado, o que poderá demandar a ampliação do cronograma do processo, ações semelhantes às relatadas anteriormente deverão ser adotadas pela equipe, a exemplo da divulgação ampla da(s) reunião(ões) realizada(s) seguida da convocação de novas reuniões pela Agência com outros *stakeholders* diretamente impactados ou representantes dos interesses desses *stakeholders*, para nova rodada de participação social focada na nova frente de discussão inaugurada.



Grupo de Estudos Misto

| Categoria “Construção”

Grupo constituído por servidores da Anac e representantes externos para estudo de tema específico e por período determinado, com objetivo de construção de entendimentos e possíveis propostas a serem aproveitados em processo regulatório, com reuniões periódicas, presenciais ou virtuais.

Os grupos são pequenos, formados por pessoas experientes ou especializadas que sejam representantes dos diferentes grupos de interessados pelo tema (*stakeholders* e impactados). São geralmente utilizados na busca de soluções e melhorias relacionadas a temas complexos. Recebem variadas denominações, como grupos de trabalho, grupos de estudo, grupos de pesquisa, grupos tutoriais, câmaras técnicas, entre outros.

As reuniões podem ser convocadas e os documentos divulgados de maneira formal ou informal para os membros do grupo, por carta, e-mail, telefone ou outro meio, conforme procedimentos internos estabelecidos para cada grupo.

Com os objetivos de mitigar os riscos de polarização por viés ideológico e de ampliar a transparência e o controle social, é recomendada especial atenção ao registro e à divulgação das reuniões e deliberações, se possível com a publicação fracionada dos produtos ao final de cada etapa da análise ou estágio do processo. Para maior representatividade do setor, pode ainda ser fixada a vedação de um mesmo representante ser designado para compor grupos de estudos a respeito de temas distintos.

O que pode ser submetido a Grupo de Estudo Misto

- Problemas regulatórios, discussões para avaliação de opções regulatórias;
- Estudos, análises, entendimentos, levantamentos e outros produtos desenvolvidos pela Anac;
- Relatórios de Análise de Impacto Regulatório;
- Minutas de atos normativos;
- Atos normativos vigentes.

Aprovação

UORG responsável pela condução do processo¹⁹

Documentação necessária

- Formulário, nota técnica, despacho ou outro documento que fundamente a seleção dos membros do grupo e a estrutura de constituição formal do grupo, forma de trabalho, produtos esperados, prazos e demais aspectos de relevo
- Edital de seleção, se aplicável
- Termo de confidencialidade, se aplicável
- Orientações, levantamentos prévios e documentos específicos para o projeto, variáveis de acordo com o tipo de ato e a fase em que é utilizado

Recomendado:

- Regimento interno do grupo de estudos misto;

Divulgação

- DOU
- Site da Anac

Recomendado:

- Mídias sociais

¹⁹ Para casos sensíveis ou de grande visibilidade, a Diretoria pode ser instada a se manifestar com o objetivo de promover maior debate da matéria, alinhar estratégias de divulgação e sensibilização de *stakeholders* ou garantir maior padronização).

Público-alvo

A limitação ao número de participantes torna os grupos de estudos mistos um instrumento direcionado a representantes com maior bagagem e capacidade de articulação das percepções e dos interesses do grupo de interessados por ele representados.

A seleção dos representantes pode ocorrer por meio de avaliação de currículos, indicação dos grupos de *stakeholders* e interessados ou outro mecanismo que garanta adequada representatividade aos segmentos envolvidos.

Pontos fortes	Pontos de atenção e limitações
<ul style="list-style-type: none"> - representatividade formal dos interessados; - oportunidade de diálogo, troca de experiências, aprendizado mútuo e construção de parcerias; - incentivo à inovação; - possibilidade de mediação de conflito e busca de consenso; - oportunidade de participação em igualdade de condições pelos segmentos representados; - contribuições tecnicamente robustas (representantes experientes ou especializados). 	<ul style="list-style-type: none"> - limitação do número de participantes e dificuldade de seleção dos representantes; - maior tempo para implementação e verificação dos primeiros resultados; - alto custo de participação (deslocamentos e tempo investido pelos participantes); - possibilidade de falhas na representatividade dos públicos envolvidos (cada segmento, independentemente do número de integrantes, terá em regra um representante); - possível distanciamento da perspectiva do “cidadão comum” (visão superespecializada).

- Ofício ou e-mail para principais afetados e interessados

Registro da Participação

- Atas, memórias ou transcrições das reuniões inseridas no processo e, se oportuno, divulgadas no site da Anac

- Relatório contendo a consolidação do resultado dos estudos do grupo

Recomendado:

- Relatório de aproveitamento das contribuições colhidas no grupo para os casos de elevada controvérsia ou polarização de entendimentos

Modelos de Documentos

Pesquise “grupo de estudos” na [WikiANAC](#) ou acesse a página Qualidade Normativa na [Intranet](#).

Informações adicionais

Diferentes formatos podem ser adotados para condução das discussões: discussão em “mesa redonda”, organização de pautas de deliberação, estruturação de análise multicritério a partir de pontuações atribuídas pelos participantes, realização de seminários conduzidos por diferentes participantes, entre outros. O desenvolvimento dos trabalhos pode ser ainda

otimizado pelo uso de técnicas de *brainstorming*, *Design Thinking*, método *Delphy*, metodologias de gestão ágil de projetos.

A documentação que estrutura o grupo de estudos (incluindo a forma de definição dos membros e coordenadores) é objeto de publicação oficial. Dada a ampla divulgação inicial, a designação e substituição de membros pode ser realizada por meio de atos formais no respectivo processo administrativo, sendo sempre recomendada a divulgação no site da Anac.

O registro das reuniões e discussões é feito por meio de atas de reunião e documentos gerados ou obtidos (levantamentos, estudos, mensagens, entre outros) inseridos no processo. Ao final dos trabalhos, a equipe ou o coordenador do grupo deverá desenvolver relatório descrevendo as atividades realizadas, as conclusões obtidas e as propostas apresentadas, relatório que será a principal fonte de informação para avaliação pela equipe responsável pelo processo regulatório e pelas autoridades competentes para a decisão.

O relatório, as atas de reunião e os demais documentos utilizados poderão ser divulgados conjunta ou separadamente no site da Anac ao longo do curso do processo regulatório. Como salientado para os demais mecanismos de participação, referida divulgação representa importante iniciativa de transparência para o cidadão, podendo estimular ou reforçar a participação externa e abrir espaço para colheita de outros pontos de vista e propostas. Para tanto, é recomendada a devida seleção de informações que serão de interesse do público em geral e, ao mesmo tempo, não prejudicarão a evolução das discussões.

Um efeito esperado da implementação de grupos de estudo ao longo da construção de propostas normativas é a redução, nas consultas e audiências públicas a serem realizadas posteriormente, de críticas ou questionamentos relacionados às premissas e estratégias regulatórias de base adotadas nas propostas. Assim, após o trabalho robusto de um grupo de estudos, é previsto um debate nos instrumentos da categoria “Crítica” melhor direcionado ao aprofundamento dos aspectos já discutidos pelos membros ou a ajustes mais pontuais das propostas apresentadas.

Câmara, Comitê e demais grupos temáticos

| Categoria “Construção”

Grupo formado por número pequeno ou médio de representantes dos diferentes grupos de interessados pelo tema (*stakeholders* e impactados).

Diferencia-se dos grupos de estudos mistos por não ter finalidade atrelada à condução de um estudo específico ou à formulação de uma proposta sobre tema determinado. É geralmente utilizado para compartilhamento de experiências ou busca de melhorias relacionadas a temas de grande impacto e que encontram divergências entre os interessados. Pode ser permanente ou temporário, recebendo variadas denominações (câmaras, comitês, comissões, conselhos, entre outros).

Da mesma forma que nos grupos de estudos mistos, as reuniões podem ser convocadas e os documentos divulgados de maneira formal ou informal para os membros do grupo, por correio eletrônico ou telefone, conforme procedimentos internos estabelecidos para cada grupo.

As mesmas recomendações para garantia da integridade também valem: especial atenção ao registro e à divulgação das reuniões e deliberações, se possível com a publicação fracionada dos produtos ao final de cada etapa da análise ou estágio do processo e, se necessário, vedação a que um mesmo representante seja designado para compor grupos de estudos a respeito de temas distintos.

O que pode ser submetido a Câmara, Comitê e demais grupos temáticos

- Problemas regulatórios, discussões para avaliação de opções regulatórias;
- Estudos, análises, entendimentos, levantamentos e outros produtos desenvolvidos pela Anac;
- Relatórios de Análise de Impacto Regulatório;
- Minutas de atos normativos;
- Atos normativos vigentes.

Público-alvo

Aprovação

UORG responsável pela condução do processo²⁰

Documentação necessária

- Formulário, nota técnica, despacho ou outro documento que fundamente a seleção dos membros do grupo e a estrutura de constituição formal do grupo, forma de trabalho, produtos esperados, prazos e demais aspectos de relevo
- Edital de seleção, se aplicável
- Termo de confidencialidade, se aplicável
- Orientações, levantamentos prévios e documentos específicos para o projeto, variáveis de acordo com o tipo de ato normativo e a fase em que é utilizado

Recomendado:

- Regimento interno do grupo temático;

Divulgação

- DOU
- Site da Anac

Recomendado:

- Mídias sociais

²⁰ Para casos sensíveis ou de grande visibilidade, a Diretoria pode ser instada a se manifestar com o objetivo de promover maior debate da matéria, alinhar estratégias de divulgação e sensibilização de *stakeholders* ou garantir maior padronização).

A despeito de uma menor limitação quanto ao número de participantes, os grupos temáticos também são focados nos representantes com maior bagagem ou capacidade de articulação das percepções e dos interesses do grupo de interessados por ele representados.

A seleção dos representantes pode ocorrer por meio de eleição, avaliação de currículos, indicação dos grupos de *stakeholders* e interessados ou outro mecanismo que garanta adequada representatividade aos segmentos envolvidos.

- Ofício ou e-mail para principais afetados e interessados

Registro da Participação

- Atas, memórias ou transcrições das reuniões inseridas no processo e, se oportuno, divulgadas no site da Anac

- Relatório contendo a consolidação do resultado parcial ou final dos estudos do grupo

Recomendado:

- Relatório de aproveitamento das contribuições colhidas no grupo para os casos de elevada controvérsia ou polarização de entendimentos

Modelos e Orientações

Pesquise “grupo temático”, “câmara”, “comitê” ou “conselho” na [WikiANAC](#) ou acesse a página Qualidade Normativa na [Intranet](#).

Pontos fortes	Pontos de atenção e limitações
<ul style="list-style-type: none"> - representatividade formal dos interessados; - oportunidade de diálogo, troca de experiências, aprendizado mútuo e construção de parcerias; - incentivo à inovação; - possibilidade de mediação de conflito e busca de consenso; - oportunidade de participação em igualdade de condições pelos segmentos representados; - contribuições tecnicamente robustas (representantes experientes ou especializados); - discussões em nível mais amplo, abrangendo quaisquer aspectos de interesse do setor. 	<ul style="list-style-type: none"> - limitação do número de participantes e dificuldade de seleção dos representantes; - maior tempo para implementação e verificação dos primeiros resultados; - alto custo de participação (deslocamentos e tempo investido pelos participantes); - possibilidade de falhas na representatividade dos públicos envolvidos (cada segmento, independentemente do número de integrantes, terá em regra 1 representante); - possível distanciamento da perspectiva do “cidadão comum” (visão superespecializada); - maior coordenação necessária em razão da exposição constante a múltiplas vozes.

Informações adicionais



Para os grupos temáticos são aplicadas as mesmas recomendações feitas para os grupos de estudos mistos. O carácter mais amplo das discussões, no entanto, torna recomendada maior atenção à garantia de representatividade dos segmentos envolvidos e uma adequada definição de agendas de discussão para que os debates, entendimentos e propostas mantenham-se focados nos temas de maior impacto e relevo para o setor.



As Superintendências, Assessorias e equipes responsáveis poderão adotar outros mecanismos de participação social além dos previstos neste Guia, recomendando-se a observância das boas práticas e orientações gerais estabelecidas ao longo deste documento. Sugere-se que, a partir da definição do tipo de interação considerado adequado (construção, compartilhamento, crítica ou coleta), a equipe avalie os instrumentos disponíveis no Guia e aplique as recomendações ao novo mecanismo selecionado.

Entre os mecanismos não detalhados no Guia estão os plebiscitos e referendos, comumente associados à categoria “Empoderamento”, por conferirem a terceiros a deliberação sobre a implementação ou a manutenção de determinada solução regulatória. A Agência pode contar ainda com a participação direta dos interessados e afetados quando optar por disciplinar matérias por meio da autorregulação ou da correção, conforme definições presentes no [Guia de AIR da Anac](#).

Há ainda formatos diversos de participação identificados em outros setores (meio ambiente e saúde, principalmente) no Brasil e em outros países, entre os quais:

Citizen Jury

Entre os 58 instrumentos de transparência e participação previstos no Guia “Public engagement in forestry”²¹, o “júri popular” é estruturado por meio de grupos de 12 a 25 representantes que se voluntariam a realizar reuniões prolongadas e aprofundadas a respeito de determinada matéria, apresentando aos órgãos e partes interessadas o resultado dos trabalhos apenas ao final da deliberação. Os jurados contam com subsídios técnicos coletados previamente e apoio de consultores especialistas no assunto. São ferramentas importantes para contextos de controvérsia e impasse entre partes interessadas. Nos assuntos relacionados a meio ambiente, nos quais o mecanismo foi identificado, os júris são conduzidos por organizações independentes, que buscam os apoios técnicos necessários e divulgam os resultados das deliberações.

Câmaras de Conciliação

A mediação de conflitos ou dificuldades entre setores ou representantes de um mesmo setor é uma alternativa para a identificação, discussão e implementação de soluções negociais que substituam eventuais intervenções regulatórias por parte da Agência, garantindo medidas rápidas para viabilização de operações e serviços.

Public Multi-Criteria Analysis

²¹ REINO UNIDO. Forestry Commission. *Public engagement in forestry: A toolbox for public engagement in forest and woodland planning*. Edimburgo, 2011. Disponível em: <https://www.forestryresearch.gov.uk/research/public-engagement-in-forestry/public-engagement-in-forestry-toolbox-and-guidance/>.

A análise multicritério, como metodologia de apoio à decisão apoiada na avaliação dos prováveis benefícios, custos e efeitos das opções identificadas, permite a integração de análises quantitativas (custos, níveis de risco, incidentes) e qualitativas (expertise de especialistas, percepção de usuários e operadores). Com a denominada análise multicritério pública, abre-se a oportunidade de a Anac integrar na Análise de Impacto Regulatório aspectos extraídos diretamente do público interessado, como a priorização de opções de acordo com critérios que envolvam diretamente a percepção da comunidade afetada. O público pode ser convocado a estabelecer os pesos entre os distintos critérios ou atribuir pontuação para opções de ação em relação a critérios de difícil avaliação objetiva pelo órgão regulador, como conforto ou utilidade, a depender do contexto. Esse insumo poderia ser extraído de uma tomada de subsídios, prevista no Guia, ou partir de um formato de engajamento estruturado especificamente para o caso.

PARTICIPAÇÃO INTERNA

Os servidores da Agência que não compõem as equipes de processo regulatório são também importantes atores para a promoção da qualidade regulatória, sendo frequentemente responsáveis por apontar possíveis inconsistências em atos normativos e conflitos entre distintos atos, por recomendar boas práticas identificadas em outras iniciativas, por apontar impactos e problemas não identificados inicialmente e por apresentar sugestões diversas extraídas da experiência obtida nas mais variadas unidades e atividades desenvolvidas na Anac.

A avaliação da conveniência e oportunidade da participação interna nos processos regulatórios é realizada pelas unidades e equipes responsáveis pelos respectivos processos. A experiência sinaliza que o envolvimento dos demais colaboradores e equipes é uma ferramenta eficaz para divulgação das iniciativas em desenvolvimento, identificação de aspectos omissos, conflitos ou desalinhamentos com outras estratégias, diretrizes e procedimentos internos, além de promoção de ajustes redacionais com maior profundidade.

Etapas de consulta interna podem representar esforço sem retorno tangível quando se tratar de revisões formais ou pontuais (ajustes redacionais e consolidações de atos normativos sem alteração de mérito, alterações pontuais e de menor relevância, adequação a novos procedimentos estabelecidos em outros normativos, entre outros). Para os demais casos, é sempre recomendada a sua adoção, ao menos no nível da respectiva Superintendência ou Assessoria. Para atos com impacto significativo para o setor, a promoção da participação para todos os colaboradores da Anac pode ser proveitosa.

A participação interna pode ser viabilizada ao longo de todo o processo regulatório, desde as etapas iniciais dos estudos até o estágio de revisão final das propostas de ato normativo. Quando adotada consulta interna a respeito de uma minuta já concluída, é recomendado que as contribuições colhidas sejam analisadas previamente à implementação da participação externa, reduzindo-se as eventuais modificações significativas por iniciativa interna após apresentação das propostas e minutas ao público externo.

Importante Ainda que promovida a participação interna, as contribuições formuladas por servidores em audiências e consultas públicas, workshops e pesquisas realizadas posteriormente devem ser também consideradas e avaliadas pela equipe do processo.

Os [mesmos instrumentos previstos para o público externo](#) podem ser adotados, de forma adaptada, no contexto interno. O procedimento também é semelhante, simplificadas as exigências para formalização e divulgação dos eventos (publicações na Intranet e envio de e-mails são mecanismos suficientes para garantia de amplo conhecimento das propostas).

Para exemplificar, veja os relatos de meios já adotados e considerados efetivos por distintas unidades:

Consultas Internas

Há unidades que estabeleceram a consulta interna como procedimento padrão no **MPR** da atividade de elaboração e revisão normativa. As consultas são implementadas após a conclusão

Reuniões e consultas dirigidas

A interação direta é medida altamente eficaz para o engajamento [quando já identificados os atores importantes para a discussão](#) do tema dentro da Agência (unidades responsáveis por aplicar a

dos entendimentos ou minutas de proposta, previamente à submissão do processo à Diretoria ou ao Superintendente para deliberação sobre a Consulta Pública ou sobre a aprovação do ato, se for desnecessária a consulta ao público externo). É possível o uso de plataforma²² própria para participação (páginas setoriais da [Intranet](#), Sistema [AUDPUB](#) ou [WikiLegis](#) da Anac) ou simples envio de e-mail com os textos das contribuições ou contendo formulário padronizado como anexo.

proposta em desenvolvimento, equipes e servidores com expertise no tema, equipes que desenvolveram iniciativas semelhantes, unidades com competência para etapas prévias ou posteriores no ciclo regulatório do tema). Recomenda-se um primeiro contato informal para se confirmar a relevância da participação, verificar a disponibilidade das equipes e alinhar expectativas acerca das futuras reuniões e consultas a serem implementadas.

Workshops

A SGP e as unidades finalísticas implementam periodicamente uma série de eventos de divulgação e discussão de temas em destaque (“[Por Dentro das Normas](#)”, “[Café com Segurança](#)” e “[Papo ANACadêmico](#)”). Outras reuniões participativas podem ser livremente implementadas pelas equipes dos processos regulatórios com o objetivo de ampliar a avaliação de temas em AIR ou propostas desenvolvidas. Para uso de auditórios e divulgação dos eventos, entre em contato com a Ascom.

Grupos de Estudo

É praxe interna a constituição de grupos internos multidisciplinares para a avaliação de problemas e construção de propostas de solução, a exemplo dos [Programas e Projetos Estratégicos da Anac](#). A reunião de equipes com diferentes especializações e experiências de trabalho em torno de um mesmo estudo costuma render bons frutos para o projeto em si e, mais além, fomentar a troca de experiências e abertura de canais de comunicação proveitosos para as diversas atividades do dia a dia das unidades.

Formulário permanente para sugestões

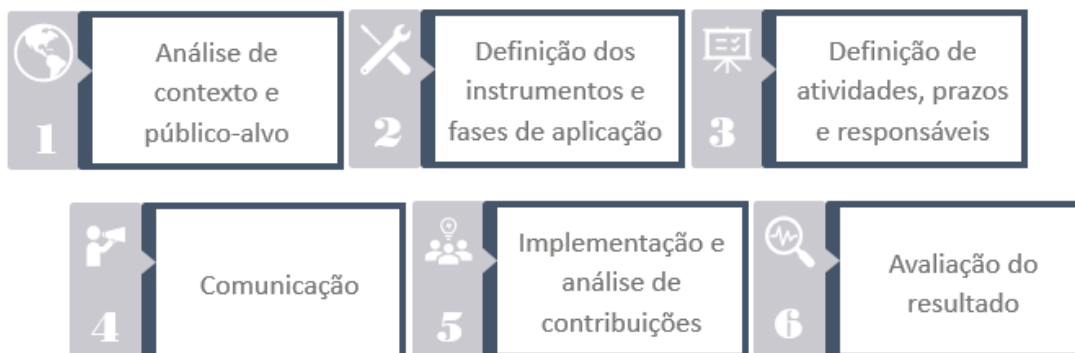
O [módulo “Normas” do GFT](#) é utilizado por determinadas unidades para que quaisquer colaboradores indiquem sugestões de melhoria nos atos normativos do setor. As contribuições são feitas por meio de “anotação” atrelada ao dispositivo específico da norma. Periodicamente ou sempre que for iniciado estudo a respeito da norma, as sugestões cadastradas são extraídas e avaliadas pelas equipes responsáveis. Um dos maiores ganhos com a ferramenta é a possibilidade de registro imediato pelo interessado a partir da constatação da oportunidade de aprimoramento (as unidades perceberam que há muita informação perdida quando as equipes precisam aguardar a instauração de um processo para rememorem as dificuldades enfrentadas e apresentarem sugestões – muitas vezes falhas percebidas em ações de fiscalização ou respostas a demandas de usuários são perdidas ao longo do tempo). Como alternativa, o [Formulário de Sugestão de Alteração Normativa](#) pode ser replicada para contribuições específicas de colaboradores internos (formulário eletrônico com campos customizados para a participação interna) ou as unidades podem utilizar a própria ferramenta externa para coletar sugestões dos colaboradores. Outras unidades possuem páginas próprias na [Intranet da Anac](#) para coleta de sugestões gerais de edição, revisão ou revogação de atos normativos. A partir do compartilhamento de experiências entre as unidades, espera-se o aprimoramento das ferramentas hoje disponíveis e a obtenção de um canal unificado para toda a Agência.

²² As ferramentas estão disponíveis para toda a Anac. Caso tenha interesse em implementá-las entre em contato com a equipe da GTQN/SPI ou diretamente com os responsáveis da STI.

PLANEJAMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A efetividade das orientações estabelecidas neste Guia depende do planejamento adequado das ações para interação com o público externo. O fluxograma abaixo apresenta as macroetapas de planejamento e implementação da participação social no processo regulatório.

Figura 5 – Macroetapas do planejamento da participação social



Fonte: Estruturado a partir do *Public Participation Strategy & Toolkit*²³

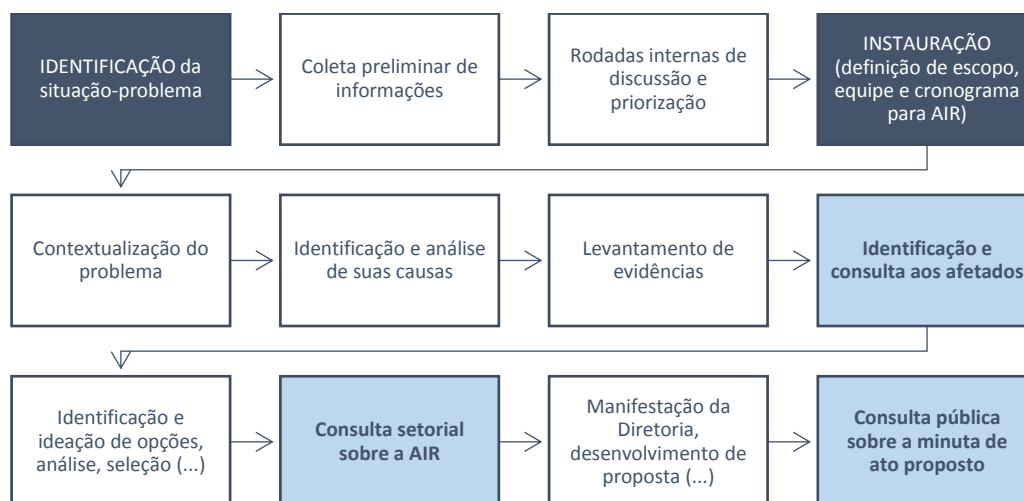
O marco inicial do planejamento

Como apresentado nos fluxogramas do Ciclo Regulatório (Figura 1 - Ciclo Regulatório) e da Análise de Impacto Regulatório (Figura 3 – Etapas Básicas da Análise de Impacto Regulatório), os primeiros passos da equipe do processo serão dados no sentido de definir o problema regulatório a ser enfrentado. Os possíveis problemas a serem enfrentados pela Agência são coletados permanentemente de fontes diversas (resultados de campanhas de fiscalização, denúncias recebidas, informações da mídia, sugestões de interessados, estudos e iniciativas da OACI e de outras autoridades internacionais, etc.).

Para a priorização de temas e a estruturação dos processos a serem iniciados, são realizados estudos preliminares pelas equipes competentes, buscando-se dimensionar a extensão e profundidade dos problemas identificados, o que permitirá definir de modo mais preciso o escopo da possível edição ou revisão de solução regulatória, as equipes necessárias para condução da AIR e demais atividades, o cronograma de atividades e os demais aspectos do processo.

²³ CANADÁ. County of Grand Prairie. *Public Participation Strategy & Toolkit*. Grand Prairie, 2018. p. 25. Disponível em: https://www.countygp.ab.ca/assets/Departments/Communications/Docs/CoGP_Public%20Participation%20Strategy_Toolkit.pdf.

Figura 6 – Roteiro exemplificativo do início de processo regulatório



Fonte: Elaboração própria

Antes do efetivo início da Análise de Impacto Regulatório, a “situação-problema” e as principais questões envolvidas para sua solução serão definidas para que se dimensionem escopo de análise, equipe responsável, cronograma e estratégias de ação. Na imagem, o quarto bloco de atividades (instauração) representa o momento em que serão programadas as macroatividades do estudo regulatório, o que inclui a participação social. O bloco “Identificação e consulta aos afetados”, em azul claro, representa uma das etapas da análise em que a participação dos *stakeholders* é considerada mais profícua (quando são buscados insumos para aprofundamento na análise do problema regulatório e confirmação dos levantamentos já realizados pela Agência). Nesta etapa, no entanto, poderão ser apenas mapeados os agentes interessados e afetados, a serem consultados em outros estágios do processo, de acordo com as prioridades e oportunidades avaliadas no estágio inicial de planejamento. Na linha final da imagem são exemplificados dois outros possíveis momentos para a participação.

Portanto, com as informações coletadas preliminarmente será possível aos gestores e equipes avaliar a categoria de engajamento mais adequada ao contexto, os estágios em que se buscará a participação e os instrumentos que poderão ser adotados. Recomenda-se que as unidades organizacionais estabeleçam rotinas internas para discussão e planejamento das atividades de participação social ao início dos processos.

Importante É natural que ao longo da AIR sejam obtidos novos dados e informações sobre a situação-problema, levando à redefinição do próprio problema regulatório. Por esse motivo, o planejamento da participação social poderá ser revisto ao longo do processo, de forma a se adaptar a novos aspectos identificados no contexto do problema.

Acesse a página [Qualidade Normativa](#), na Intranet, para ter acesso a modelos de formulários que poderão facilitar o planejamento do seu projeto.

Análise de contexto e público-alvo

Como representado na *Figura 5 – Macroetapas do planejamento da participação social*, as informações a serem coletadas são relativas ao contexto geral envolvido: a forma como o problema se manifesta, quais são os atores direta ou indiretamente afetados, com que

frequência e em que profundidade o problema ocorre, entre outros aspectos que permitam uma compreensão das causas e consequências do problema.

Os impactos do problema serão um indicativo da sensibilidade do tema, de modo que temas e opções de solução com impactos elevados à segurança, à economia do setor, à facilitação e acessibilidade do transporte aéreo e a outros atributos relevantes para a aviação demandarão maior aprofundamento das análises. A disponibilidade de dados a respeito do setor deverá também ser levada em conta.

Um dos principais elementos no contexto do estudo regulatório, não apenas para os fins de promoção da participação social, é a identificação dos atores-chave: pessoas físicas ou jurídicas, órgãos despersonalizados e grupos sem constituição formal que sejam direta ou indiretamente afetados, que possuam interesse no tema ou que possam influenciar diretamente o contexto em que o problema se insere.

A partir do mapeamento dos atores-chave, serão selecionados como público-alvo aqueles atores-chave que deverão ser envolvidos ao longo do estudo.

O quadro abaixo contém relação exemplificativa de possíveis atores-chave na aviação civil (utilize-o para conferir se sua análise do público-alvo abarcou os principais agentes).

Quadro 4 – Relação exemplificativa de stakeholders

Usuários dos serviços aéreos; Representantes de usuários (Procon, Senacon, sindicatos das categorias profissionais que utilizam serviços aéreos); Comunidades vizinhas a aeródromos; Contratantes (serviço aéreo especializado);	Pilotos; Comissários; Aerodesportistas; Instrutores da aviação; Instrutores AVSEC; Controladores de tráfego aéreo; Investigadores do Cenipa; Mecânicos aeronáuticos; Profissionais Avsec; Bombeiros de aeródromos; Gestores de operadores aéreos e aeroportuários; Profissionais terceirizados; Engenheiros (aeronáuticos, civis, mecânicos, de produção); Servidores da Anac; Médicos da aviação; Profissionais de segurança pública;
Fabricantes de aeronaves; Oficinas de manutenção; Fabricantes de peças e insumos para os diversos segmentos	
Operadores aéreos (públicos e privados; asa fixa e asa rotativa; serviços de transporte aéreo e serviços especializados; transporte agendado e transporte não agendado; nacional e internacional);	Operadores de aeródromos (públicos e privados; asa fixa ou rotativa; em terra ou água; aeródromos explorados por concessão, autorização, convênio ou diretamente pela União; nacional e internacional)
Decea; Cenipa; Comando da Aeronáutica; CGU; TCU; MTPA; Congresso; Casa Civil; Ministério Público; Receita Federal; Anvisa; Vigiagro; Órgãos de proteção ambiental; Governos estaduais e municipais; Órgãos certificadores (ABNT, INMETRO, ISO); Outros órgãos (FUNAI, Juntas Comerciais, SUS, Ministério Turismo, IBGE, IPEA, Banco Central, BNDES...)	Empresas de serviços auxiliares; Empresas de manutenção de aeródromos; Associações de operadores e empresas do setor; Associações e sindicatos profissionais; Consultorias; Instituições bancárias e Investidores (leasing); Corpos de bombeiros; Locatários de áreas aeroportuárias; Empresas de turismo; Empresas de venda de passagens aéreas;
Organismos internacionais (OACI, OACI-Lima, Mercosul); IATA; Autoridades de aviação civil estrangeiras; Governos estrangeiros;	Escolas e centros de treinamento (pilotos, tripulantes, mecânicos, bombeiros de aeródromos, profissionais AVSEC); Universidades; Think Tanks; Especialistas e pesquisadores;

Fonte: Elaboração própria

Identificado o público-alvo, é conveniente levar em consideração os conflitos de interesse existentes entre os diferentes segmentos envolvidos, o histórico de atuação dos interessados junto à Agência, a repercussão das discussões sobre o tema, a disponibilidade do público para contribuir com a Anac na busca por soluções regulatórias, entre outras características do público-alvo.

Tais informações permitirão uma estruturação preliminar do problema, que indicará a dimensão dos impactos para o setor e o nível de esforço necessário para seu enfrentamento. A partir do levantamento, interações entre gestores e equipes ocorrerão para definir se será instaurado estudo regulatório e qual será o seu escopo.

Definição dos instrumentos e fases de aplicação

Propõem-se como critérios a serem observados pelas equipes da Anac na definição da(s) categoria(s) de engajamento:

- **Significância** – ordem de grandeza das consequências indesejadas derivadas do problema e das opções de ação envolvidas;
- **Complexidade** – profundidade e extensão do esforço técnico necessário para o estudo do tema e proposição de soluções;
- **Repercussão** – nível de interesse dos stakeholders e atenção da mídia em geral;
- **Controvérsia** – nível de heterogeneidade de interesses envolvidos, considerando também o histórico de embates a respeito do tema;
- **Potencial da participação** – expectativas da Agência com relação ao envolvimento do público-alvo considerando aspectos como capacidade técnica ou experiência do público, disponibilidade para participar, margem existente para que os insumos externos impactem a tomada de decisão, entre outros aspectos dos *stakeholders*.

Quanto mais o contexto estudado se enquadrar nos níveis mais elevados dos critérios, maior será a relevância do emprego de categorias de participação mais robustas, que promovam maior interação com o público-alvo. Em outra medida, quanto mais inferiores os níveis em cada critério, maior a probabilidade de que os ganhos com as categorias de engajamento mais robustas não superem os inconvenientes a elas atrelados (custos internos e externos, duração prolongada, possível fadiga de participação). Nesse segundo cenário, categorias de engajamento com participação mais célere e foco mais específico poderão ser mais adequadas.

O contexto interno da Agência não pode ser descartado. Eventual limitação de recursos disponíveis para implementação de determinados instrumentos (dimensão de equipes, concorrência de temas em estudo no mesmo período, tempo disponível em cronograma) poderá restringir as escolhas da equipe. Recomenda-se, no entanto, que as limitações existentes sejam avaliadas o quanto antes para que os gestores possam optar por disponibilizar mais recursos para o estudo ou mesmo por aguardar momento futuro em que estejam disponíveis os recursos necessários à implementação da categoria de participação considerada mais adequada.

Definida a categoria de engajamento, parte-se para a definição dos momentos em que o público-alvo será convidado a participar. Como regra geral, as categorias de engajamento, que definem a vocação básica dos instrumentos de participação, já são indicativos dos momentos mais propícios para participação.

Quadro 5 – Categorias de engajamento e estágios do processo regulatório

Coleta	etapas mais iniciais do processo (coleta de dados sobre o problema e os impactos das opções)
Crítica	etapas mais maduras do processo (normalmente a submissão da minuta de ato)
Compartilhamento	distribuído ao longo do processo – das etapas iniciais até a discussão de opções de ação
Construção	avança a partir de uma primeira definição do problema até a avaliação de impactos das opções identificadas e a sugestão de adoção de uma delas

Fonte: Elaboração própria

As descrições do quadro representam o contexto comum dos processos regulatórios na Anac, mas não limitam a aplicação dos instrumentos de cada categoria, permanecendo à disposição das equipes a aplicação das categorias em momentos diversos dos listados.

Para facilitar a identificação das fases e etapas do processo em que serão adotadas as interações com o público externo, desenvolveu-se um bloco de perguntas que poderão guiar o trabalho das equipes.

1. Há dúvidas, incertezas ou lacunas com relação a informações necessárias à identificação das causas e consequências do problema?

Se a resposta for afirmativa, é indicada a participação social no estágio de levantamento de informações e análise a respeito do problema regulatório. Para os casos em que foi selecionado o engajamento do tipo “crítica”, é recomendada a complementação da participação com instrumentos de coleta de informação ou, caso não seja oportuno ou viável, a apresentação do mapeamento de problemas realizado ao público externo para críticas, conforme sugestão da pergunta 2.

2. O mapeamento do problema regulatório apresenta alta complexidade ou sensibilidade?

Se a resposta for afirmativa, é oportuna a participação social a respeito dos levantamentos realizados, utilizando-se nesse caso mecanismos que propiciem a avaliação crítica pelo público externo acerca das bases de dados utilizadas pela Agência, premissas adotadas, vínculos de causa e consequência criados, entre outras informações e análises lançadas no estudo do problema.

3. Há opções de ação que possam ser de conhecimento exclusivo dos interessados ou há possíveis abordagens inovadoras que tornem oportuno o envolvimento do público externo na ideação de opções de solução?

Se a resposta for afirmativa, recomenda-se que os mecanismos de participação abranjam a identificação de opções de solução pelo público externo, seja por meio de pesquisas e entrevistas (categoria coleta) ou por meio de interações diretas em reuniões e grupos (categorias compartilhamento e construção).

4. A análise de impactos das opções de ação depende de dados dos agentes interessados ou afetados?

Se a resposta for afirmativa, o público externo poderá trazer informações relevantes para o processo de identificação e mensuração dos impactos das opções de solução selecionadas para análise. A interação com o público será para apresentação ou discussão de dados a respeito de custos gerados, impactos comerciais, riscos à segurança, afetação da experiência de usuários, implicações à concorrência, entre outros tipos de impacto aplicáveis.

5. É oportuno o envolvimento do público externo na avaliação ou complementação da análise de impactos desenvolvida?

Para instrumentos de coleta, compartilhamento ou construção, caso não tenha havido interação ao longo do mapeamento de problemas e identificação de opções de ação, é altamente recomendada participação robusta nesta etapa.

A submissão da AIR ao público externo permite um aprofundamento na discussão a respeito das bases da opção regulatória a ser adotada pela Agência, fomentando uma discussão mais robusta a respeito das obrigações, dos encargos e dos benefícios esperados das ações propostas, sem que o foco esteja na redação da norma em si.

Se a resposta, portanto, for afirmativa, recomenda-se a apresentação da AIR para avaliação do público externo. Os instrumentos da categoria “crítica” (dado o objeto, deverá ser utilizada a Consulta Setorial) são os mais recomendados para uma participação estruturada nesse estágio, mas as interações próprias das categorias “compartilhamento” e “construção” também podem ser adotadas para suscitar a discussão da análise realizada.

O novo ciclo regulatório da Anvisa²⁴ contempla etapa padronizada de consulta pública a respeito da análise de impacto regulatório, antes do desenvolvimento das minutas de atos. A etapa foi denominada “Tomada Pública de Subsídios – TPS” e será de aplicação ampla a partir de abril de 2021.

6. Há proposta de ato ou ação (decisão, ato normativo, material orientativo, acordo, convênio, parceria, incentivo, acreditação, divulgação de informações setoriais) a ser deliberada pela Agência?

Se a resposta for afirmativa, aplicam-se os instrumentos da categoria “crítica” à proposta desenvolvida. Como já observado, a participação social nesse estágio será obrigatória para os casos enquadrados no art. 9º da Lei 13.848, de 2019, e recomendada para todos os demais processos regulatórios da Agência.

7. Há alterações relevantes nas propostas após a submissão das minutas à avaliação do público externo?

Se a resposta for afirmativa, verifica-se a oportunidade de submissão da proposta a nova rodada de engajamento externo, de modo a confirmar o aprimoramento da proposta a partir do acatamento de contribuições ou mesmo da identificação interna de oportunidades de melhoria nos atos e ações propostos.

²⁴ Em conjunto com a publicação da Portaria nº 1.741, de 12 de dezembro de 2018, que dispõe sobre “as diretrizes e os procedimentos para melhoria da qualidade regulatória” na Anvisa, foi revisto o fluxo processual da Agência, conforme fluxogramas disponibilizados no site da Agência.

A participação nesse estágio é considerada uma boa prática em função da possibilidade de que sugestões e críticas recebidas no estágio anterior sejam muitas específicas de um público-alvo reduzido, de modo que a sua incorporação poderá implicar a adoção de regras menos adequadas ou convenientes com relação à maior parte do público restante atingido.

Para ampliar as discussões nas consultas públicas e reduzir o número de novas rodadas de discussões com o público externo, o formato de discussão em fórum poderá ser adotado. Com esta técnica, as contribuições recebidas ao longo das consultas são disponibilizadas em tempo real (ou após prévia validação de conteúdo pela equipe do processo) aos demais participantes, abrindo-se a oportunidade para a apresentação de contra-argumentos ou novos pontos de vista e dados favoráveis.

Por fim, a partir da definição da categoria de engajamento e da(s) fase(s) de aplicação, selecionam-se um ou mais instrumentos considerados mais adequados para o contexto (de acordo com as características da matéria envolvida, o público-alvo, o cronograma e os demais aspectos do tema e do processo regulatório).

A decisão da equipe pode ser baseada nos pontos fortes e fracos de cada instrumento (listados nos quadros resumidos de cada um, no tópico *OS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO*) ou partir da experiência das unidades em relação aos mecanismos e ao público-alvo.

Entre as decisões a serem tomadas estão:

- **Formato de realização** (presencial na Anac ou em outras localidades; virtual por meio do uso de plataformas digitais para eventos, podendo ser ao vivo ou gravado);
- **Técnicas de condução** (interação estruturada ou aberta; uso de moderador; dinâmica de manifestações do público externo e dos representantes da Anac; técnicas de entrevista, discussão, deliberação e composição de conflitos);
- **Prazos de duração** (número de interações, duração dos eventos em tempo real, prazos para manifestação dos interessados, prazos para conclusão de trabalhos de grupos, etc.);
- **Ferramentas de apoio e estrutura** (uso de formulários eletrônicos, e-mail, chat, formulários impressos, gravação de áudio ou vídeo, etc.).

Durante o período de restrição de atividades presenciais para controle da disseminação da Pandemia pelo Covid-19, uma série de **eventos virtuais** foram desenvolvidos pelas unidades da Agência, com percepção de diversos ganhos, em especial a maior capilaridade e o menor custo das iniciativas. Assim, dos resultados advindos do período, o meio virtual tornou-se o meio mais recomendado para a promoção de eventos amplos para o setor, de modo a atingir o maior número possível de interessados e ainda permitir de forma simples o registro de todo o evento.

Consulte a Ascom para maiores informações sobre as licenças da Anac para uso de soluções de TI que viabilizem os diversos formatos possíveis de interação.

Comunicação

Nos quadros esquematizados de cada instrumento (tópico *OS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO*), são previstos os meios de divulgação e os tipos de informação necessários a uma adequada comunicação da participação social.

Para otimizar a efetividade da comunicação com o público-alvo, considere, no momento do planejamento da participação social, as ações para comunicação nos estágios listados abaixo:

Quadro 6 – Ações de comunicação nos diferentes estágios do processo regulatório

Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgação de temas (em AIR ou a serem estudados futuramente) • Divulgação de cronogramas de atividades ou fases de participação previstas para Temas da Agenda Regulatória ou temas de destaque;
Instauração	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgação dos instrumentos convocatórios (editais, avisos, convites, etc.); • Disponibilização de estudos, referências e dados utilizados (levantamentos preliminares, análises realizadas, referências bibliográficas, estudos externos incorporados, etc.);
Resultados parciais	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilização de contribuições recebidas (ao longo do período de contribuições ou logo ao final); • Próximos passos, oportunidades de engajamento futuras e outras informações de interesse para os participantes e demais interessados
Resultado final	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgação do resultado da análise das contribuições após a deliberação (Relatórios individualizados ou consolidados) • Divulgação de orientações, perguntas e respostas, lembretes de regras que entrarão em vigor e outras informações a respeito da implementação e do monitoramento das medidas aprovadas

Fonte: Elaboração própria

Nas comunicações, utilize linguagem simples e direta, focada nas ideias centrais a serem repassadas. O uso de termos já disseminados no setor pode facilitar a compreensão e o engajamento.

De acordo com a Instrução Normativa nº 125, de 5 de julho de 2018, a Ascom é responsável pela produção de conteúdo informativo de interesse interno e externo e pela análise de solicitações das unidades organizacionais para produção e divulgação de conteúdo com finalidade específica, priorizadas as ações previstas no [Plano de Comunicação Institucional](#). Nas ações de comunicação para seu processo, considere, portanto, as diretrizes e fluxos de trabalho definidos internamente. Maiores detalhes são trazidos no tópico seguinte (mapeamento de interações internas e externas).

Quando estiver planejando eventos de participação social, entre em contato com a Ascom para divulgação na Agenda de Eventos de Participação Social da [Intranet](#) e nos demais meios disponíveis. A depender do porte e da complexidade, a Ascom também pode colaborar na organização e na execução do evento, seja ele presencial ou virtual.

Definição de atividades, responsáveis e prazos

A implementação da participação social é realizada a partir de uma série de ações e interações internas. Abaixo, as principais atividades e responsabilidades distribuídas entre as unidades.

Equipe responsável: planejamento de ações e eventos, comunicação com áreas responsáveis e potenciais participantes, desenvolvimento de documentos, condução da participação social, avaliação de contribuições, desenvolvimento de materiais para divulgação, solicitação de passagens e diárias nos casos de deslocamento necessário e articulação com autoridades aprovadoras a depender do instrumento;

Ascom: produção, revisão e divulgação de conteúdo informativo de interesse interno e externo (site da Anac, mídias sociais, intranet, ANAC Informa, Radar); organização e execução de eventos presenciais ou virtuais (envolvendo reserva de salas ou o uso de plataformas digitais para eventos, organização de listas de presença, gravação e de gravação de áudios e vídeos, disponibilização dos serviços de alimentação (credenciamento, sonorização, audiovisual e outros serviços necessários à realização do evento);

Astec: divulgação de informações nas páginas “Legislação” e “Participação Social” no site da Anac e publicação de atos em meio oficial (Diário Oficial da União – DOU e Boletim de Pessoal e Serviço – BPS);

STI: suporte com relação a serviços de tecnologia da informação - entre os principais serviços e sistemas estão: Sistema AUDPUB (cadastro de usuários e lançamento de validação de formulários de consulta pública); Envio de e-mails em lotes (para blocos de e-mail não suportados pelo Outlook); Infraestrutura para Webinário e Chat (criação de página para envio de questionamentos e sugestões); Formulários eletrônicos (habilitação de usuários para criação de questionários eletrônicos); Extração de relação de e-mails cadastrados em sistemas (listas de e-mails do peticionamento eletrônico do SEI);

SAF: processamento de demandas de contratação em geral, a exemplo de chamamentos de estudos e propostas que envolvam prêmio em dinheiro ou medalhas e troféus;

SPI: manutenção do Guia de Participação Social pela GTQN em coordenação com os representantes designados pelas Superintendências (pode ser consultada caso haja dúvidas ou sugestões de aprimoramento em relação à forma de aplicação e ao conteúdo das orientações acerca dos instrumentos de participação social).

É importante lembrar que alguns prazos de participação social são regulamentados (consultas públicas, por exemplo), mas a maioria não é. No planejamento, considere, nesses casos, a quantidade de informações solicitada ou exposta ao público-alvo, a complexidade do assunto, a disponibilidade de dados, a necessidade de deslocamentos ou outras iniciativas para participação, entre outros aspectos relevantes dos estudos e do público.

A programação de prazos para as atividades internas listadas irá variar de acordo com a complexidade dos instrumentos, número de interessados, tamanho da equipe responsável, entre outros aspectos. Considere em seu planejamento os seguintes blocos de atividades:

- Coleta de informações e aplicação das recomendações deste Guia para definição de instrumentos de participação social;
- Reuniões de discussão e alinhamento com equipes e gestores envolvidos;
- Planejamento de ações de comunicação junto à Ascom;
- Desenvolvimento de minutas de documentos para implementação dos instrumentos;
- Análise e validação das minutas por equipes e gestores;
- Execução das ações de comunicação;
- Implementação dos instrumentos de participação social;
- Análise de contribuições recebidas;
- Ações de comunicação, em especial a divulgação dos resultados da participação social;
- Avaliação de resultados e respectivo registro.

Implementação e análise de contribuições

A etapa de realização dos eventos e atividades de participação social será implementada de acordo com o planejamento e com as orientações e recomendações específicas dos instrumentos utilizados lançadas neste Guia. Revise, se possível, as orientações previstas no tópico *Efetividade, representatividade, isonomia, transparência e foco no usuário* deste Guia e siga as orientações sobre formatos e técnicas, documentação necessária, registro da participação e demais recomendações nos quadros de cada instrumento do catálogo.

Sobre o registro da participação, a experiência das unidades organizacionais nos últimos anos mostrou que a [abertura de processos próprios para os eventos de participação](#), vinculados no SEI ao processo regulatório, pode facilitar a organização das informações e a gestão das atividades e dos prazos relativos à participação social. Considere essa possibilidade ao implementar os instrumentos de participação, especialmente aqueles que envolvam número significativo de comunicações e eventos (ofícios e respectivos avisos de recebimento, atas de diversas reuniões, editais e despachos variados, por exemplo).

Para simplificar e padronizar a análise das contribuições coletadas, é facultado o agrupamento das contribuições sobre um mesmo tema, para que a avaliação da Agência seja abrangente e consistente e para que a avaliação por parte de interessados externo também seja facilitada. Os modelos de artefatos disponíveis na página [Qualidade Normativa](#), na Intranet, são ferramentas úteis para facilitar o trabalho das equipes.

Avaliação de resultado

A aplicação de metodologia de gestão de projetos ao processo regulatório (mais especificamente à participação social neste Guia) traz consigo a preocupação com a mensuração dos resultados obtidos a partir dos recursos investidos, especialmente o tempo investido por equipes no planejamento e na implementação dos instrumentos de participação. Da avaliação serão extraídas informações sobre a efetividade e eficiência das ações e lições de aprendizado para projetos futuros.

Para tanto, são criados indicadores de sucesso quantitativos ou qualitativos que sejam preferencialmente simples, mensuráveis, significativos e orientados a ações.

Uma referência robusta de avaliação de resultados da participação é a sistemática apresentada no “Public participation strategy & toolkit”²⁵.

Quadro 7 – Critérios de avaliação dos resultados da participação social

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DO PROCESSO	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS E RESULTADOS
<p>Critérios de estruturação do processo:</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Propósito: o tipo e nível de engajamento foram apropriados para os resultados almejados □ Abordagem: a abordagem e as técnicas refletiram os objetivos da organização □ Tempo: o momento da participação foi congruente com os estágios do processo de tomada de decisão □ Escopo: as metas foram estabelecidas e foram identificadas ao início do processo <hr/> <ul style="list-style-type: none"> □ Contexto: o design do processo respondeu às limitações de recursos, contexto local, tipo de decisão e problema em questão □ Recursos: orçamento, recursos, e cronograma foram suficientes para atingir os objetivos do engajamento 	<p>Critérios de resultado (mudanças de condições ou comportamentos observadas no curto prazo causadas pelo processo):</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Capacidade de resposta: as contribuições sociais ou dos <i>stakeholders</i> fizeram diferença concreta na tomada de decisão □ Efetividade: o processo e as técnicas foram eficazes para alcançar os resultados desejados □ Custo-efetividade: o processo foi vantajoso em termos de custo-efetividade; o valor justifica-se pelo tempo, energia e recursos gastos; também pode ser comparado a processos semelhantes □ Valores / opiniões: os valores ou opiniões dos participantes mudaram ao longo do processo <hr/> <ul style="list-style-type: none"> □ Orientação: os participantes são instruídos ou informados pelo processo □ Aceitação: a decisão foi amplamente aceita □ Redução de conflito: os conflitos entre os participantes ou entre os participantes e a organização foram reduzidos □ Qualidade das decisões: a qualidade material das decisões é melhorada
<p>Critério de implementação do processo:</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Taxa de participação: o número e o tipo de participantes envolvidos □ Divulgação: o tipo e a quantidade de divulgações e comunicações para incentivar ou convidar a participação ou a conscientização sobre o assunto ou processo □ Representatividade: o processo incluiu uma diversidade de participantes que representava os interesses de um grupo amplo □ Inclusão e acessibilidade: o processo foi inclusivo e acessível para uma gama diversificada de pessoas (isso 	<p>Critérios de impacto (impactos de longo prazo do processo):</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Satisfação: os participantes ficaram satisfeitos com o processo □ Accountability: os tomadores de decisão foram responsáveis e diretamente envolvidos no processo decisório e participativo □ Capacitação externa: o processo de envolvimento forneceu aos participantes habilidades, conhecimentos ou experiência adicionais sobre o assunto; desenvolveu habilidades de diálogo; ou

²⁵County of Grand Prairie, Canadá. *Public Participation Strategy & Toolkit*. Grand Prairie, 2018 .p. 58-60 (tradução livre). Disponível em: https://www.countygp.ab.ca/assets/Departments/Communications/Docs/CoGP_Public%20Participation%20Strategy_Toolkit.pdf.

pode incluir considerações especiais para garantir um para trabalhar na questão (com equipes internas ou ambiente mais seguro para participantes de com outras partes interessadas) diferentes idades, gêneros, habilidades, etnias, **Reforço da capacidade interna**: o processo de orientações sexuais etc.) e esforços foram feitos para engajamento forneceu às equipes internas reduzir as barreiras à participação competências, conhecimentos ou experiência

- Informação equilibrada e completa**: a informação foi adicionais sobre a matéria ou sobre participação fácil para os participantes entenderem, de fácil social
- Confiança**: o processo de engajamento ajudou a acesso, disponibilizada no tempo adequado e de **Confiança**: o processo de engajamento ajudou a forma precisa e imparcial / equilibrada; os criar confiança na organização e a construir ou participantes tinham as informações necessárias para fortalecer relacionamentos com a comunidade e as participar de maneira efetiva partes interessadas
- Equidade**: o processo foi justo e imparcial; a seleção **Impacto social**: o processo de envolvimento de participantes foi justa e legítima resultou em um impacto social para os participantes
- Transparência**: o processo foi transparente e os ou para a comunidade em geral

participantes puderam ver claramente o que foi feito, quem foi envolvido, o que foi ouvido e como o feedback será usado

- Flexibilidade**: o processo foi capaz de responder a mudanças de circunstâncias conforme necessário
- Continuidade**: os participantes foram envolvidos no início do processo e houve oportunidades de participar em vários estágios ao longo do processo
- Respeito**: o processo incorporou comunicações de mão dupla que foram respeitadas
- Valores**: o processo incorporou valores e crenças nas questões discutidas
- Eficácia**: o processo e as técnicas foram eficazes para envolver os participantes
- Adequação**: os papéis dos membros da comunidade, *stakeholders*, equipe interna e tomadores de decisão foram apropriados para suas habilidades, conhecimentos e experiências

Fonte: *Public participation strategy & toolkit*

REFERÊNCIAS

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório*. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/governanca/regulacao>.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. *Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório*. Brasília, 2020. Disponível em: https://extranet.anac.gov.br/planejamento_institucional/qualidade_normativa/guias-artefatos-padronizados-e-referencias.

CANADÁ. County of Grand Prairie. *Public Participation Strategy & Toolkit*. Grand Prairie, 2018. Disponível em: https://www.countygp.ab.ca/assets/Departments/Communications/Docs/CoGP_Public%20Participation%20Strategy_Toolkit.pdf.

CANADÁ. Health Canada, Corporate Consultation Secretariat. *Health Canada Policy Toolkit for Public Involvement in Decision Making*. Ottawa, 2000. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/health-canada/corporate/about-health-canada/reports-publications/health-canada-policy-toolkit-public-involvement-decision-making.html>.

FARINA, Cynthia et al. *Rulemaking 2.0: Understanding and Getting Better Public Participation*. IBM Center for The Business of Government (Cornell eRulemaking Initiative). [Washington], 2013. Disponível em: <http://www.businessofgovernment.org/report/rulemaking-20-understanding-and-getting-better-public-participation>.

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR PUBLIC PARTICIPATION. *IAP2's Public Participation Spectrum*. [Denver], 2018. Disponível em: https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. 2. ed. – São Paulo : Saraiva, 2010, p. 19.

OCDE. *Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy (Draft)*. [Paris], 2017. Disponível em <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/BPPs-for-Public-Consultation.docx>.

REINO UNIDO. Forestry Commission. *Public engagement in forestry: A toolbox for public engagement in forest and woodland planning*. Edimburgo, 2011. Disponível em: <https://www.forestresearch.gov.uk/research/public-engagement-in-forestry/public-engagement-in-forestry-toolbox-and-guidance/>.

Bibliografia Recomendada

ARNSTEIN, Sherry R. *A Ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Planning Association, Washington, v. 35, n. 4, pp. 216-224, julho de 1969. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3421739/mod_folder/content/0/Participation%20

[%20Arnstein%201969%20-%20A%20Ladder%20of%20Citizen%20Participation.pdf?forcedownload=1.](#)

AUSTRÁLIA. Department of the Prime Minister and Cabinet. *Best Practice Consultation*. Canberra, 2016. Disponível em: <https://www.pmc.gov.au/resource-centre/regulation/best-practice-consultation-guidance-note>.

BECKLEY, Thomas M. et al. *Public Participation in Sustainable Forest Management: A Reference Guide*. Sustainable Forest Management Network, Edmonton, 55 pp, 2006. Disponível em: <https://cfs.nrcan.gc.ca/pubwarehouse/pdfs/26206.pdf>.

CANADÁ. Treasury Board of Canada Secretariat. *Guidelines for Effective Regulatory Consultations*. Ottawa, 2007. Disponível em: <https://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/erc-cer/erc-cer-eng.pdf>.

Guia de **PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

no Processo Regulatório da Anac

