

A Consulta Pública como ferramenta para a promoção da participação social no contexto brasileiro

NATÁLIA DE VASCONCELLOS CECCOPIERI SANTOS
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

SILVIA GOMES DE SOUSA
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

MARCKUS BARROS DA ASSUMPÇÃO SANTOS NUNES
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

FELIPPE PAIXAO BORTONE
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

JANAÍNA MACHADO SIMÕES
PPGPDS/UFRRJ E PPGAD/UFF

A Consulta Pública como ferramenta para a promoção da participação social no contexto brasileiro

Introdução

A atual conjuntura é marcada por uma profunda crise civilizatória de caráter sistêmico, estrutural e orgânico, cujos impactos extrapolam as esferas econômica e política, alcançando as relações sociais e fragilizando as instituições democráticas. Nesse cenário, intensificam-se as disputas em torno do papel do Estado e das políticas públicas, ao mesmo tempo em que se evidencia a retração das garantias associadas ao Estado Democrático de Direito. Tal contexto impõe desafios significativos à classe trabalhadora e reafirma a centralidade da participação social como estratégia de resistência e defesa dos direitos sociais.

A efetivação da participação social exige, contudo, um processo contínuo de mobilização, formação crítica e fortalecimento da organização coletiva, especialmente entre segmentos sociais com menor poder de articulação. É imperativo que os sujeitos sociais desenvolvam consciência de seus direitos e capacidade de intervenção qualificada nos processos decisórios.

A consulta pública configura-se como um relevante instrumento de participação da sociedade civil na esfera pública (Oliveira, 2024). No entanto, não se pode compreendê-la como um mecanismo meramente formal ou simbólico, destinado apenas a conferir aparência de abertura e diálogo por parte do Estado. Ao contrário, trata-se de um dispositivo que deve operar como catalisador da participação social efetiva, ampliando os canais de interlocução entre sociedade e Estado e contribuindo para a redução das assimetrias de poder historicamente construídas entre ambos. Para tanto, torna-se imprescindível o aperfeiçoamento contínuo desse mecanismo, de modo que se consolide como uma engrenagem funcional e estratégica no fortalecimento da democracia e da atuação da sociedade civil nos processos decisórios.

Nesse sentido, o presente ensaio teórico tem por objetivo compreender as possibilidades e limitações da Consulta Pública como ferramenta para a promoção da participação social no contexto Brasileiro. Para isso, foram discutidas as perspectivas teóricas sobre participação social e consultas públicas e também explorados elementos da realidade prática brasileira que propiciam e se apresentam como obstáculos aos mecanismos de efetivação da participação social. Assim, buscou-se compreender esse mecanismo em sua essência teórica refletida na prática, observando possibilidades e limitações no contexto da participação social.

O estudo justifica-se pela necessidade de aprimorar os mecanismos que fortaleçam a democracia brasileira. Nesse sentido, a participação social é indubitavelmente uma fonte de

fortalecimento da democracia. Principalmente considerando o histórico brasileiro marcado pelo cerceamento do papel social nas decisões públicas, o processo participativo se faz ainda mais relevante. Assim, mecanismos como a Consulta Pública se apresentam como fundamentais para reduzir o abismo de poder existente entre Estado e sociedade, promovendo o fortalecimento da sociedade civil e, conseqüentemente, da democracia brasileira.

Este ensaio está dividido em seis seções. Além desta introdução, iniciou-se as discussões aqui propostas discorrendo sobre a participação social, seus elementos e características no contexto nacional. Após, apresentou-se a consulta pública no Brasil como mecanismo de participação social, suas bases no conceito de democracia deliberativa e principais desafios para sua efetivação. Em seguida, ampliou-se a discussão sobre as consultas públicas, considerando questões de transparência, acesso à informação e engajamento social dentro do processo deliberativo propiciado pelos mecanismos de consultas públicas. Por fim, apresentou-se as considerações finais às discussões e as referências bibliográficas presentes no ensaio.

Participação Social

A Grécia Antiga foi uma civilização marcada por sua organização em cidades-estado (pólis), cada uma com governo e cultura próprios, sendo a Grécia seu maior expoente, tendo a Ágora como o coração da vida pública, um espaço onde os cidadãos praticavam a democracia por meio de debates e decisões coletivas, promovendo a cidadania ativa e contribuindo para uma sociedade mais equitativa. Essa interação representa a expressão mais genuína da democracia, pois possibilita que os cidadãos participem ativamente das decisões políticas, sociais e culturais que impactam suas vidas. Como na antiguidade, a participação social vai além do ato de votar, tornando-se, hoje, cada vez mais essencial a integração entre as esferas política e civil. (Ribeiro; Barros, 2018)

A participação social pode ser compreendida como resultado direto da conscientização democrática que passou a ascender a partir da metade do século XX (Amaral; Carvalho, 2018). A sociedade outrora conformada com a forma representativa de ação democrática, passou a requerer formas mais diretas de ação, como reflexo de suas conquistas históricas. A participação social se destaca, nesse sentido, por reunir defensores tanto de correntes liberais, marxistas e anarquistas (Lustosa da Costa; Cunha, 2009). Assim, expondo a inerente crise do sistema representativo hegemônico nas sociedades democráticas até então (Justen; Gurgel, 2015).

A crise do sistema representativo resulta na exigência por ações mais diretas da sociedade nos negócios públicos e simboliza a tomada dos destinos da sociedade pela própria

sociedade (Gurgel; Justen, 2013). O ideal participativo, assim, envolve uma noção moderna de democracia que ultrapassa a meios tradicionais representativos e tem a sociedade como elemento essencial para condução da coisa pública (Amaro, 2011). Nesse sentido, demonstra a necessidade de “ultrapassar a ideia de que a participação política do povo restringe-se ao voto, sendo necessário que esta participação se manifeste também de outros modos” (Amaro, 2011, p. 307).

Nesse contexto, o Brasil ocupou posição importante. O país foi pioneiro na institucionalização de mecanismos de participação social, tendo, inclusive, previsão constitucional (Justen; Gurgel, 2015). A constituição Federal de 1988, nesse sentido, é considerada um marco. Pois, a partir de sua promulgação, se passa a conceber leis específicas e espaços para participação da sociedade na consecução de políticas públicas (Justen; Gurgel, 2015). Assim, mecanismos marcantes como o orçamento participativo de Porto Alegre e os Conselhos de Políticas Públicas se destacam como produto dessa guinada democrática.

A partir disso, a participação social se tornou uma questão essencial no contexto democrático pátrio, se expandindo e multiplicando seus mecanismos pelo país (Lustosa da Costa; Cunha, 2009). Assim, fortalecendo e consolidando a ideia de participação social na “teoria, discurso político e na prática” (Baqueiro, 2016, p. 92, tradução nossa), envolvendo, modernamente, “temas como o controle dos atos, a responsabilidade da Administração Pública e os mecanismos da transparência” (Amaral; Carvalho, 2018, p. 465).

Nesse sentido, a participação social torna-se um requisito imprescindível dentro do contexto político-institucional brasileiro. Ela “objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações, etc” (Gohn, 2019, p. 65). É, portanto, um advento da sociedade e para sociedade que, mesmo amparado por forças institucionais do Estado, tem o protagonismo centrado nos cidadãos.

No entanto, apesar de sua vital importância, a participação social não pode ser tomada como uma panaceia, ou seja, como uma solução para todos os problemas da sociedade, principalmente considerando os diversos obstáculos enfrentados para sua efetividade. Pois, a condução dos negócios públicos envolve uma grande variedade de atores. Nesse sentido, a participação social não pode e nem deve supor a transferência à sociedade dos resultados das ações públicas que possam eventualmente fracassar em suas proposições (Lustosa da Costa; Cunha, 2010). Assim, a complexidade das ações que viabilizem a satisfação dos anseios da

sociedade deve ser integrada como um igualmente complexo arranjo de diálogo entre a burocracia pública e a sociedade.

Além disso, pode ser equívoco pensar que a participação social não envolve implicações negativas. As sociedades contemporâneas possuem uma composição de variados grupos com interesses distintos e às vezes conflitantes. Por isso, a participação de grupos em busca de atingir interesses específicos pode envolver a imposição de barreiras a outros grupos, principalmente considerando questões de *status* socioeconômicos. Portanto, é equivocado pensar que a participação social se trata de ação voltada despretensiosamente para o bem comum (Lustosa da Costa; Cunha, 2010).

Nesse sentido, o papel do Estado como moderador e também facilitador da participação social se revela primordial. Não se argumenta aqui que a participação social dependa exclusivamente do Estado. Mas, como se vê no caso brasileiro, a ação deste em prol da ampliação de mecanismos de participação, como no caso dos orçamentos participativos e Conselhos de Políticas Públicas, é capaz de facilitar o engajamento dos cidadãos nas ações interessantes à sociedade. Nesse sentido, “cabe ao Estado estimular a participação da sociedade através da definição de diretrizes para essa participação” (Alves; Gurgel, 2014).

Porém, estar o Estado disposto a abrir mão de sua hegemonia em prol da participação da sociedade (Alves; Gurgel, 2014) e a mera intenção dos cidadãos em atuarem ativamente nos assuntos públicos, não basta para uma efetiva participação social. É necessário que os cidadãos estejam informados para participarem de forma efetiva, e informação se faz por meio da comunicação entre o Estado e a sociedade. Contudo, a assimetria dessa relação se expõe um desafio elementar para efetivação da participação social.

Por esse motivo, é fundamental que a transparência estatal seja fortalecida. O fortalecimento da transparência estatal pode contribuir para a redução do abismo de informações, facilitando a comunicação entre Estado e sociedade. Consequentemente, propiciando uma participação social efetiva e capaz de influenciar decisões públicas. Nesse sentido, as novas formas de participação são fundamentais para preencher lacunas, como é o caso das consultas públicas,

mecanismo que será explorado neste ensaio. Através de mecanismos como esse, a participação social se torna mais assertiva, ao tornar o Estado comprometido com a participação social em suas ações.

A Política Nacional de Participação Social (PNPS), proposta pelo Projeto de Lei 8.048/2014, visava institucionalizar mecanismos de consulta e deliberação democrática no âmbito da administração pública federal, fortalecendo a interlocução entre governo e sociedade civil. Inspirada em experiências participativas anteriores, como as conferências nacionais e os conselhos de políticas públicas, a PNPS previa a ampliação e regulamentação desses espaços, conferindo maior previsibilidade e estabilidade à participação social na formulação e monitoramento de políticas governamentais.

No entanto, apesar da sua importância como estratégia para aprofundar a democracia, o projeto enfrentou forte resistência no Congresso Nacional e acabou não sendo aprovado, refletindo um cenário político de crescente polarização e contestação dos mecanismos institucionais de participação. Esse esvaziamento legislativo não apenas impediu a consolidação de uma estrutura participativa robusta, mas também abriu caminho para retrocessos institucionais nos anos seguintes, incluindo a extinção e enfraquecimento de diversos conselhos e instâncias de diálogo social.

Nos últimos anos, observa-se um movimento de reconstrução e ampliação da participação social no Brasil, particularmente a partir do terceiro governo Lula. Em resposta ao esvaziamento dos espaços participativos durante a gestão anterior, foram criadas assessorias de participação social em todos os ministérios, com o objetivo de reestruturar canais de diálogo entre o Estado e a sociedade civil. No entanto, essas novas iniciativas não se limitam à retomada de modelos anteriores; elas incorporam um olhar ampliado sobre participação, incluindo debates sobre diversidade, equidade e inclusão. Essa abordagem reflete um compromisso com a democratização do acesso à política pública, garantindo que diferentes grupos historicamente marginalizados tenham voz ativa na formulação e no monitoramento das ações governamentais. Assim, a participação social é ressignificada, não apenas como um instrumento de governança democrática, mas também como um meio de enfrentamento das desigualdades estruturais que marcam a sociedade brasileira.

Consulta Pública no Contexto Brasileiro

A consulta pública é um mecanismo de participação social, de caráter consultivo, realizado com prazo definido e aberto a qualquer interessado, com o objetivo de receber contribuições sobre determinado assunto. Incentiva a participação da sociedade na tomada de decisões relativas à formulação e definição de políticas públicas. Nesse sentido, a consulta

pública no Brasil está alinhada com a teoria da democracia deliberativa, especialmente na perspectiva de Jürgen Habermas. Segundo o autor, em sua obra *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, a legitimidade das normas jurídicas deriva de processos de deliberação pública, nos quais os cidadãos participam ativamente na formação da vontade coletiva. Nesse sentido, as consultas públicas funcionam como arenas de debate racional, onde diferentes atores sociais podem apresentar argumentos e influenciar as decisões governamentais (Fagundes; Duarte, 2022).

A consulta pública é o caminho por meio do qual se materializa a efetiva motivação dos atos normativos da Administração (Cyrino, 2018). Ainda que haja outros instrumentos de participação popular no processo administrativo, a consulta pública é instrumento fundamental para ouvir e dialogar. O cumprimento do dever de motivação surge do diálogo que só a consulta pública propicia (Bruna, 2003).

Seguindo na mesma seara, objetivando a regulamentação dos mecanismos de participação social, dentre eles a consulta pública, a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011) reforça os direitos dos cidadãos à informação e à colaboração da população, estabelecendo diretrizes para a transparência e o acesso a dados governamentais. A LAI cria um ambiente propício para a implementação efetiva das consultas públicas, garantindo que a sociedade esteja informada e capacitada para contribuir nos processos decisórios.

As consultas públicas são amplamente utilizadas em diversas esferas governamentais no Brasil, destaca-se a consultas públicas realizada pelo Governo Federal juntamente com o Ministério da Agricultura e Pecuária, quando da atualização das listas de espécies vegetais introduzidas no país, buscando subsídios que proporcionem clareza e segurança jurídica aos setores do agronegócio. Essas iniciativas permitem que pesquisadores, produtores e outros interessados contribuam com informações relevantes, enriquecendo o processo decisório e promovendo a sustentabilidade agrícola (Brasil, 2025)

Almeida *et al.* (2024) definiram o quantitativo de contribuições recebidas em consultas públicas da CONITEC (Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde) entre os anos de 2012 e 2023. Foram avaliados 211.536 contribuições de experiência e, a partir desses dados, compreende-se a importância das consultas públicas no processo de elaboração das políticas sociais no Brasil

Outro exemplo significativo é o Portal e-Cidadania, criado pelo Senado Federal em 2012. Essa plataforma digital visa estimular a participação dos cidadãos nas atividades legislativas, permitindo que qualquer pessoa proponha ideias legislativas, participe de debates e manifeste opiniões sobre projetos em tramitação. Desde sua criação, o portal tem sido uma ferramenta essencial para aproximar a sociedade do processo legislativo, fortalecendo a democracia participativa no país.

Em 2024, diante dos recentes apagões de energia elétrica apresentados na capital paulista, o assunto referente às concessionárias de energia elétrica foi reaceso, nacionalizando o debate sobre a prestação do serviço, prerrogativas, responsabilidades, fiscalização e penalidades das concessionárias.

A ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) abriu uma consulta pública na Plataforma Participe + Brasil a fim de colher subsídios e informações adicionais para a definição da minuta de termo aditivo ao contrato de concessão para prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica, que irá formalizar as prorrogações de concessões de distribuição de energia elétrica.

Apesar dos avanços, a efetividade das consultas públicas no Brasil enfrenta desafios. Estudos indicam que, embora haja uma crescente realização de consultas pelo Senado Federal, é necessário avaliar se essas iniciativas resultam em contribuições efetivas para o aprimoramento do processo democrático. A participação popular deve ser incentivada de maneira contínua, garantindo que as contribuições sejam consideradas nos processos decisórios e que haja retorno claro sobre os impactos das manifestações da sociedade. (Oliveira, 2024)

Além disso, é fundamental que as consultas públicas sejam planejadas de forma a evitar a "fadiga de participação", onde o excesso de consultas sem um propósito claro pode desestimular a contribuição cidadã. Um planejamento adequado, com objetivos bem definidos e comunicação transparente, é essencial para manter o engajamento e a confiança da sociedade nos processos participativos (Oliveira, 2024).

Segundo Oliveira (2024), a crescente realização de consultas públicas realizadas contribui positivamente para o aprimoramento do processo democrático brasileiro, concluindo, ao final, “que as consultas públicas representam um espaço institucional de participação social direta enquanto potencialmente indutor da democracia participativa. No entanto, esse instrumento de participação social apresenta algumas limitações para ampliar a legitimidade

democrática” (Oliveira, 2024, p. 28).

Neste contexto, viu-se que a Consulta Pública como espaço de participação social é apenas um dos fatores de fortalecimento da democracia, e que apesar de sua relevância depende de outros fatores, como por exemplo, a participação dos atores políticos nos processos de tomada de decisões e seus interesses, que muitas vezes, contrapõem aos anseios da população no que diz respeito à elaboração de políticas públicas.

A participação atualmente no Brasil dá-se via internet com o acesso da plataforma Participa + Brasil (<https://www.gov.br/participamaisbrasil/pagina-inicial>). Na tela inicial os usuários têm acesso às consultas em andamento e as encerradas, sendo necessário logar na plataforma SOUGOV e preencher um breve cadastro pessoal, informando seus assuntos de interesse, caso queira receber comunicações de futuras consultas públicas das áreas preenchidas.

Logo após o preenchimento dos referidos dados, é necessário escolher qual tema será realizada a contribuição e, a seguir, haverá o direcionamento para uma área com o fornecimento de um e-mail exclusivo criado após a publicação da consulta pública no Diário Oficial. O e-mail foi criado exclusivamente para receber a sugestão e dar uma tratativa ao tema selecionado.

A participação em consultas públicas enfrenta diversas dificuldades que podem comprometer sua efetividade e representatividade. Primeiramente, a acessibilidade limitada e a divulgação insuficiente constituem barreiras significativas, uma vez que muitas iniciativas não alcançam públicos diversos, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica ou com necessidades específicas, como pessoas com deficiência e também idosos, que apresentam limitações tecnológicas.

Ademais, a complexidade da linguagem e dos documentos disponibilizados dificulta a compreensão do conteúdo por parte da população em geral, restringindo a possibilidade de participação informada. Por fim, observa-se um problema de desigualdade na representatividade e no engajamento, pois grupos com maior capital político e econômico tendem a exercer influência desproporcional sobre os resultados, enquanto comunidades marginalizadas frequentemente encontram obstáculos estruturais que limitam sua participação efetiva.

Consulta Pública, acesso à informação, transparência e cidadania

A sociedade brasileira, no contexto da redemocratização (1979-1988) e da liberalização econômica (1979-1995), enfatizou a crítica ao paradigma do sigilo e controle estatal dos fluxos

de informação no país (Michener; Bersch, 2014). A mobilização de múltiplos atores gerou demandas por maior acesso da sociedade à informação detida pelo Estado brasileiro, contribuindo para a construção de novas agendas políticas e instituições relacionadas à transparência governamental (Rezende, 2018).

A LAI produziu uma mudança de paradigma, no tocante à transparência pública, ao definir que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção (Brasil, 2011). Qualquer pessoa, física ou jurídica, pode solicitar acesso às informações públicas, isto é, aquelas não classificadas como sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos (Fujita; Oliveira, 2023).

Cançado, Pereira e Tenório (2015, p. 145) defendem que “a gestão social se desenvolve à medida que se desenvolve a esfera pública {...}” e que a esfera pública “{...} constitui o locus e condição essencial” do desenvolvimento da gestão social (Cançado; Pereira; Tenório, 2015, p. 136).

Fóruns online podem funcionar como arenas em meio a processos discursivos mais amplos, contribuindo para alimentar processos deliberativos. “Longe de comprometer os benefícios dos encontros face-a-face, a comunicação mediada por computador pode provar-se especialmente útil ao trabalho deliberativo” (Price, 2009, p. 37).

De acordo com Moura *et al.* (2022, p. 1), a consulta pública é um instrumento democrático que possibilita a participação da sociedade civil no processo de construção de normativas. Consiste, assim, na captação e na integração da opinião de cidadãos de forma não presencial nas discussões para essa finalidade. Possui um período predeterminado para ocorrer, quando a participação da sociedade é estimulada e desejada. Após seu encerramento, é necessária a divulgação de um Relatório de Análise das Contribuições que é publicado pelo órgão responsável.

Segundo Fishkin (2009, p. 23, tradução nossa), “para consultar o público, precisamos de alguma forma nos comunicar com ele, ou permitir que ele se comunique consigo mesmo. Como isso é feito pode afetar tanto quem é consultado quanto os tipos de opiniões que são solicitadas”. Neste contexto, há uma preocupação do pesquisador com consultas que não fomentam a troca de argumentos entre os participantes nem refletem a diversidade da população consultada: “consultar o público, pode-se pensar, é apenas perguntar a eles. Mas consultas auto selecionadas, de cima para baixo, não fornecem um microcosmo do público e não representam

juízos considerados.” (Fishkin, 2009, p. 31).

Segundo Rocha (2010, p. 121) “apesar de o tema da deliberação vir recebendo grande atenção na teoria democrática contemporânea, ele tem sido negligenciado pelos estudiosos do Poder Legislativo”. Rocha (2010) ainda afirma que os estudiosos da democracia deliberativa raramente abordam a deliberação nas instituições representativas tradicionais, como os parlamentos. Isso gera uma lacuna na teoria democrática, considerando que a deliberação é essencial para a democracia e integra o processo legislativo junto a outras formas de interação política e decisão.

Dessa forma, a ausência de uma análise aprofundada sobre a deliberação no contexto do Poder Legislativo evidencia uma limitação na teoria democrática contemporânea. A falta de atenção a esse aspecto pode comprometer a compreensão do funcionamento das instituições representativas e das dinâmicas que influenciam a formulação de políticas públicas. Assim, torna-se fundamental ampliar os estudos sobre a deliberação parlamentar, reconhecendo seu papel na consolidação dos processos democráticos e na efetivação da participação política.

Consulta Pública e engajamento social nos processos decisórios da esfera pública

Joshua Cohen e James Bachman trabalham o problema da deliberação na interseção entre as obras de Habermas e de Rawls (Avritzer, 2000, p. 17). Rawls, em *Uma Teoria da Justiça*, inicialmente adota uma concepção decisionista de deliberação, na qual o consenso deriva da posição original, minimizando diferenças individuais. No entanto, em *O Liberalismo Político*, ele reconhece o pluralismo e propõe o consenso sobreposto, tentando conciliar diversidade de valores com justiça pública.

Habermas, por sua vez, desde *A Transformação Estrutural da Esfera Pública*, enfatiza a importância da argumentação pública. Em *Teoria da Ação Comunicativa*, ele avança ao conceber a deliberação como um processo intersubjetivo baseado no consenso discursivo, superando o decisionismo ao integrar diferentes perspectivas sociais e políticas.

Cohen foi pioneiro ao traduzir suas ideias em conclusões institucionais, enfatizando que a legitimidade democrática decorre da conexão entre deliberação e resultados institucionais. Ele adapta o modelo argumentativo de Rawls e Habermas para um processo de deliberação institucional, com impacto na concepção rawlsiana de pluralismo razoável. Para Cohen, esse pluralismo exige procedimentos democráticos onde os participantes se tratam como iguais, justificam decisões em termos aceitáveis para os outros e aceitam os resultados como

autoritativos (Avritzer, 2000).

A análise empírica aponta que fóruns de deliberação entre Estado e sociedade, como o orçamento participativo no Brasil, os Panchayats na Índia e arranjos deliberativos ambientais nos Estados Unidos, constituem espaços essenciais para a democracia deliberativa. Esses arranjos possuem três características fundamentais: a ampliação da participação, que possibilita a inclusão de novas razões no debate público; a socialização da informação, garantindo maior transparência e legitimidade ao processo decisório; e a experimentação institucional, que permite a adaptação e inovação dos mecanismos democráticos.

A primeira década deste Século trouxe avanços significativos no sentido de aumentar a porosidade do Estado brasileiro para acolher as demandas oriundas das diversas entidades da sociedade civil, por meio da criação de conselhos populares e da experiência na construção de orçamentos participativos. No entanto, a segunda década foi marcada por retrocessos nesse campo com a revogação, em 2019, da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), instituídos pelo Decreto nº 8.243/14 (BRASIL, 2014).

A participação da sociedade em consultas públicas representa um mecanismo fundamental para a democratização das decisões políticas e a ampliação da cidadania ativa. No entanto, essa participação está condicionada por diversos fatores que podem comprometer sua efetividade e equidade. Entre os desafios estruturais, destaca-se a acessibilidade limitada, tanto em termos de divulgação quanto de compreensão dos materiais disponibilizados. Muitas vezes, os documentos técnicos e jurídicos exigem um nível de letramento especializado que restringe a capacidade de envolvimento de amplos segmentos da população. Além disso, desigualdades socioeconômicas e digitais podem criar barreiras adicionais, excluindo grupos historicamente marginalizados do processo deliberativo.

Outro desafio relevante refere-se ao risco de captura do processo por grupos de interesse com maior capital político e econômico, que podem exercer influência desproporcional sobre os resultados, em detrimento do interesse público mais amplo. A assimetria de poder entre diferentes atores pode levar à reprodução de desigualdades e à instrumentalização das consultas públicas como meros procedimentos formais, sem impacto real na formulação de políticas. Além disso, a participação social pode ser esvaziada quando as contribuições da sociedade civil não são devidamente consideradas pelos tomadores de decisão, gerando desconfiança e desmobilização.

Diante desses desafios, é essencial problematizar não apenas as condições estruturais da participação, mas também as consequências políticas e sociais desse processo. Se por um

lado a consulta pública pode fortalecer a transparência e a legitimidade democrática, por outro, sua condução inadequada pode reforçar desigualdades e produzir efeitos simbólicos de inclusão sem mudanças substantivas na tomada de decisão. Assim, torna-se fundamental refletir criticamente sobre os modelos de participação adotados e desenvolver estratégias que garantam um engajamento mais amplo, equitativo e efetivo da sociedade nos processos deliberativos.

Considerações Finais

Como considerações finais, argumenta-se que a efetividade da participação social por meio da consulta pública parte da imprescindibilidade de um compromisso contínuo com a ampliação da participação cidadã, da transparência das ações estatais e do fortalecimento dos mecanismos de deliberação na esfera pública. Assim, a consolidação de um arcabouço democrático que não apenas viabilize, mas também legitime a ação da sociedade na esfera pública exigirá, cada vez mais, lógicas de governança que reconheçam o caráter político da participação.

O presente ensaio buscou compreender as possibilidades e limitações da consulta pública como ferramenta para a promoção da participação social no contexto brasileiro. Ao longo do trabalho, foram apresentados argumentos que indicam que a consulta pública representa um canal participativo importante para a sociedade civil, mas que mudanças estruturais e metodológicas podem possibilitar um uso menos instrumental dessa ferramenta.

Se o Brasil se constitui como um Estado Democrático de Direito, o processo decisório deve estar submetido a normas democráticas, na medida em que garante ao cidadão o direito de participar, influenciando os resultados das decisões públicas. É essa participação que legitima a atuação do Estado e permite o controle da atividade estatal, característica fundamental de qualquer democracia.

A participação social é elemento essencial para o fortalecimento da democracia, pois possibilita que os cidadãos influenciem diretamente os processos decisórios, promovendo maior transparência e legitimidade às políticas públicas. No Brasil, a institucionalização dessa participação, especialmente por meio das consultas públicas e do acesso à informação, representou um avanço significativo na inclusão da sociedade nos processos de gestão pública. A Constituição de 1988 consagrou esse princípio, criando as bases legais para a ampliação da participação popular e do controle social das decisões governamentais. Apesar desses avanços,

a participação enfrenta limites, como a baixa diversidade de vozes envolvidas, a ausência de retorno às contribuições e a repetição de práticas que geram desmotivação, dificultando a construção de consensos e a efetividade do processo participativo.

É importante reconhecer que a recusa à participação institucionalizada também pode constituir uma forma legítima de manifestação política, expressando-se por meio de abstenções, votos críticos ou mobilizações de rua, como resposta ao descontentamento com o sistema vigente. Nesse contexto, a transparência estatal torna-se um fator decisivo para viabilizar a participação social efetiva, pois o acesso adequado às informações governamentais facilita o engajamento cidadão. No entanto, persistem obstáculos relacionados à disponibilização e à compreensão dessas informações, especialmente devido à persistente desigualdade no acesso, o que exige aprimoramentos contínuos nas estratégias de comunicação pública e nos próprios mecanismos participativos

A análise realizada evidenciou que os mecanismos de participação, como consultas públicas e outros instrumentos deliberativos, precisam ser continuamente aperfeiçoados para garantir sua efetividade. A experiência brasileira demonstra que a participação social não é apenas um direito, mas uma necessidade para a construção de um Estado mais democrático, inclusivo e transparente. Para que essa participação seja significativa, é fundamental que o Estado atue como facilitador, assegurando que os processos sejam acessíveis, representativos e que os resultados sejam incorporados de forma substantiva nas decisões governamentais.

Diante disso, é imprescindível um compromisso contínuo com a ampliação da participação cidadã, a transparência das ações estatais e o fortalecimento dos mecanismos de deliberação pública. Somente assim será possível consolidar uma cultura democrática que valorize a contribuição da sociedade na formulação e implementação das políticas públicas, promovendo uma governança mais legítima e eficaz. Ao abrir canais de diálogo, a consulta pública fortalece a transparência, legitima as decisões do poder público e garante que as vozes da sociedade sejam ouvidas e reverberadas.

Referências

ALVES, Angeline Coimbra Tostes de Martino; GURGEL, Cláudio Roberto Marques. Obstáculos à participação social evidenciados em estudo empírico. **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 7, n. 2, p. 89-89, 2014.

AMARAL, Claudia Tannus Gurge do; CARVALHO, Francisco Toniolo de. Democracia e deliberação: a escolha popular das políticas públicas locais-o caso do orçamento participativo de Porto Alegre (OPPOA). **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 1, p. 463-485, 2018.

AMARO, Bethânia Pires. Políticas públicas de saúde e orçamento participativo: participação popular rumo à justiça distributiva. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 3, n. 5, p. 303-328, 2011.

ALMEIDA, Andrija Oliveira et al. Considerações sobre limites e perspectivas da consulta pública como ferramenta de gestão e participação social no processo de Avaliação de Tecnologias em Saúde no SUS. **Boletim do Instituto de Saúde-BIS**, v. 25, n. 2, p. 45-52, 2024.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 25-46, 2000.

BAQUEIRO, Alberto Hernández. The participation of civil society organizations in public policies in Latin America. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 27, p. 86-104, 2016.

BORGES, Ana Paula Dutra Borges. Processo administrativo e participação popular: consulta pública, audiência pública e conselhos de gestão de políticas públicas. **Revista Direito e realidade**, v.2, n.1, p.1-15/2013

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 27 fev. 2025.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

_____. Secretaria Nacional de Participação Social. Participa mais Brasil. <https://www.gov.br/participamaisbrasil/consultas-publicas>. Acesso em: 29 nov. 2024.

_____. Ministério da Agricultura e Pecuária. Mapa realiza consulta pública para atualizar lista de espécies vegetais introduzidas no Brasil. Brasília, 11 fev. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/mapa-realiza-consulta-publica-para-atualizar-lista-de-especies-vegetais-introduzidas-no-brasil>. Acesso em: 27 fev. 2025.

BRUNA, Sérgio Varella. Agências reguladoras: poder normativo, consulta pública, revisão judicial. São Paulo. **Revista dos Tribunais**, 2003.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. 3. ed. rev. e ampl. Curitiba: CRV, 2022.

CYRINO, André. Delegações Legislativas, Regulamentos e Administração Pública. Belo Horizonte: **Fórum**, 2018

FAGUNDES, Gabriel Lima Miranda Gonçalves; DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades. As Consultas Públicas enquanto Mecanismo de Legitimação dos Atos Administrativos Normativos. **Revista Opinião Jurídica**, v. 20, n. 34, p. 1-29, 2022.

FISHKIN, James S. Virtual public consultation: Prospects for internet deliberative democracy. **Online deliberation: Design, research, and practice**, p. 23-35, 2009.

FUJITA, Mariângela Spotti Lopes; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. A lei da transparência e de acesso à informação no Brasil: o caso do estado de São Paulo. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 28, Fluxo Contínuo, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/41917>. Acesso em: 22/02/2025.

GOMES, E. G. M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos Ebape. BR**, v. 13, n. 4, p. 894-909, 2015.

GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CrH**, v. 32, n. 85, p. 63-81, 2019.

GOHN, Maria da Glória. Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013. Petrópolis, RJ: **Vozes**, 2019.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: **Tempo Brasileiro**, 1997.

JUSTEN, Agatha; GURGEL, Claudio. Participação e cidadania nas sociedades latino-americanas: experiências de governança democrática. **Revista Brasileira de Estudos Organizacionais**, v. 2, n. 2, p. 249-262, 2015.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico; CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. Sete teses equívocas sobre a participação cidadã: o dilema da democracia direta no Brasil. **Organizações & Sociedade**, v. 17, p. 543-553, 2010.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico; CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. Dilemas da participação cidadã na gestão de políticas públicas. **Veredas do Direito**, v. 6, 2009.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M.; VELASCO, R. Estado brasileiro e transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação. Botafogo: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2014.

MOURA, Rosielle Alves de; BASTOS, Helen Altoé Duar; BRANDT, Karistenn Casimiro de Oliveira; RONCA, Débora Barbosa; GINANI, Verônica Cortez. A consulta pública na construção da Política Distrital de Alimentação e Nutrição. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 134, p. 803-818, jul./set. 2022.

OLIVEIRA, Wagner Vinícius de. Os (des) caminhos das consultas públicas no senado federal (1988-2023). **Revista de Estudos Jurídicos da UNESP**, v. 28, n. 48, p. 13-32, 2024.

PRICE, V. Citizens deliberating online: theory and some evidence. In: DAVIES, T.; GANGADHARAN, S. (org.). Online deliberation: design, research and practice. Chicago: Center for the Study of Language and Information, 2009.

REZENDE, João Felipe. Da opacidade à publicidade: atores e ideias na construção das políticas de acesso à informação governamental no Brasil. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

RIBEIRO, N. B., & Barros, J. M. (2018). A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO CONQUISTA E DESAFIO: um olhar sobre a consulta pública para a construção das metas do Plano Nacional de Cultura. **Perspectivas Em Políticas Públicas**, 11(21), 95–128. Recuperado da <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/2889>

ROCHA, Marta Mendes da. Representação, deliberação e estudos legislativos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, p. 121-137, 2010.