**Paula Cecília de
Miranda Marques**

Mestre em Comunicação e Especialista em Linguagem, Cultura e Mídia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp/ Bauru).

**Maria Teresa Miceli
Kerbaux**

Docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Estadual Paulista (Unesp/ Bauru)

**Análise da consulta pública
sobre o marco regulatório das
comunicações no Brasil
realizada pelo FNDC**

**Analysis of the public
consultation on the regulatory
framework of communications
in Brazil carried out by FNDC**

**Análisis de la consulta pública
sobre el marco regulador de
las comunicaciones en Brasil a
cargo de FNDC**

RESUMO*

Este estudo pretende reunir material de apoio sobre comunicação pública e democracia digital para avaliar a consulta pública promovida pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação sobre a proposta de um novo marco regulatório das comunicações no País, de modo a evidenciar a potencialidade da ferramenta na ampliação da cidadania, além de sugerir critérios para futuras consultas públicas *on-line*. Para isso, utiliza, como metodologia, a pesquisa bibliográfica e documental, além de parâmetros propostos por Wilhelm e pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Palavras-chave: consulta pública, marco regulatório das comunicações, comunicação pública, democracia digital, FNDC.

ABSTRACT

This study presents the concepts of Public Communication and Digital Democracy to evaluate the public consultation promoted by Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação on the proposal of a new regulatory framework for communications in Brazil, in order to highlight the potential tool in expanding citizenship, as well as suggest criteria for future *on-line* public consultations. To do so, this study uses the methodology of literature and desk research, and parameters proposed by Wilhelm and the Organization for Economic Co-operation and Development. Keywords: public consultation, regulatory framework for communications, public communication, digital democracy, FNDC.

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo recopilar material de referencia en la Comunicación Pública y la Democracia Digital para evaluar la consulta pública organizada por el Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação sobre la propuesta de un nuevo marco regulador de las comunicaciones en el país con el fin de mostrar la capacidad de la herramienta a la expansión de la ciudadanía y sugiere criterios para futuras consultas públicas *on-line*. Para ello, como metodología utiliza la investigación bibliográfica y documental, y los parámetros propuesto por Wilhelm y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Palabras clave: consulta pública, regulación de la comunicación, comunicación pública, democracia digital, FNDC.

* Trabalho apresentado sob mesmo título na X Conferência Brasileira de Mídia Cidadã e V Conferência Sul-Americana de Mídia Cidadã realizada na Universidade Estadual Paulista (Unesp/ Bauru) entre os dias 22 e 24 de abril de 2015.

Submissão: 18-9-2015

Decisão editorial: 2-11-2016

Introdução

O acesso às informações de diagnóstico e a participação popular na confecção de políticas públicas são importantes ferramentas para a promoção da cidadania. E as consultas públicas na internet podem ser o meio que reúne essas informações ao debate para incentivar a inclusão informacional e política, motivando a interação entre governos e cidadãos. Entretanto, as formas pelas quais a informação é disponibilizada e a maneira como a conversação é explorada no ambiente digital ainda geram dúvidas quanto à qualidade desse diálogo e seus resultados.

Para entender a dinâmica das consultas públicas, este artigo pretende fazer um resgate de alguns aspectos teóricos relevantes no campo da Comunicação Pública e, em seguida, realizar um estudo empírico da “Consulta Pública: Plataforma para um Novo Marco Regulatório das Comunicações” (FNDC, 2011a) realizada no ano de 2011 pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) sobre o marco regulatório das comunicações no País.

Assim, o objetivo deste trabalho é avaliar essa consulta pública – investigando de que forma as contribuições dos internautas aos vinte pontos essenciais sugeridos como necessários para a democratização da comunicação foram

realizadas e consideradas, e analisando o tipo de engajamento encontrado no processo e seus resultados – e sugerir parâmetros para realização desse tipo de pesquisa em um ambiente que privilegie a democracia digital.

Para isso, o artigo percorrerá as seguintes etapas:

a) realização de pesquisa bibliográfica a partir dos autores que abordam o tema, selecionando critérios para a avaliação da consulta; b) análise das características da ferramenta digital, de modo a considerar fatores objetivos e práticos; c) estudo da participação dos atores, pesquisando interação, mediação, interesse, profundidade das discussões, deliberação e formação de capital social; d) avaliação da metodologia adotada pelo portal e os resultados proporcionados do ponto de vista da comunicação, da democracia digital e da deliberação pública; e) sugestão de abordagens para a realização de consulta pública *on-line*.

Pretende-se, com este estudo, reunir um material de apoio com sugestões objetivas, que sirva de parâmetro para auxiliar ações futuras, de forma a potencializar o processo de participação política¹ dos cidadãos no ambiente digital.

Internet e democracia digital

No início desta reflexão será discutido o uso da internet como ferramenta de inclusão, uma vez que a busca pela cidadania – entendida aqui como exercício dos direitos políticos, civis e sociais do indivíduo – passa pela ampliação da participação popular nas políticas públicas e depende da disponibilidade de

¹ Neste trabalho, entende-se a participação política como a inclusão de diferentes atores no debate de temas de interesse do coletivo, com diferentes repertórios e saberes, ampliando a perspectiva de atuação e envolvimento da sociedade.

informações de qualidade. Esse conteúdo, que encontra barreiras nos meios convencionais de comunicação, tem, na internet, a possibilidade de alcançar os cidadãos com mais eficiência, difundindo o engajamento cívico.

A construção da cidadania dá-se, primordialmente, por acesso à informação de qualidade que fundamente o exercício dos direitos civis. Contudo, encontrar a chamada informação de diagnóstico² não é tarefa simples. Rothberg sugere que a internet seria o meio propício para garantir a transparência e consequente inclusão informacional. Para o autor, a disponibilização dos dados na internet poderia “fornecer subsídios para o exercício mais efetivo dos direitos civis e políticos de formação livre da opinião” (2009, p. 5).

A quantidade de informação não está necessariamente relacionada à qualidade, uma vez que o valor da informação é o que contribui nas escolhas políticas dos cidadãos (KUKLISNKI et al., 2001). E o meio digital mostra-se propício a oferecer esses dados, em parte, porque possui linguagem hipertextual, diferenciando-se da estrutura linear tradicional; com isso, promove um aprendizado personalizado em que o sujeito ‘navega’ de acordo com seu interesse. Assim, seria possível utilizar a informação de diagnóstico como parte de um processo de construção de posicionamento que promovesse a mediação democrática.

² Segundo Danilo Rothberg, a informação de diagnóstico “possibilita a avaliação política abrangente, incluindo desde antecedentes, pressupostos e demandas de determinada linha de ação até seus resultados diante de limitações, condições, desafios e prazos necessários para a obtenção dos efeitos esperados, passando por alternativas, imprevisibilidades e desarranjos possíveis” (2009, p. 5).

ca entre os diversos interesses e a percepção de que as políticas públicas estão inseridas em um sistema de compensação, como indicam Kuklinski e outros (2001). Nesse sistema, a informação de diagnóstico evidencia a equalização dos efeitos de políticas públicas, associando a tomada de decisão com suas consequências – vantagens e desvantagens –, em uma linha clara de raciocínio.

Contudo, não basta oferecer dados ao cidadão sem que lhe seja dada condição de acesso e conscientização sobre a relevância de sua participação nesse processo. A internet pode representar, em um plano ideal, o melhor caminho para distribuição de informações e incentivo ao diálogo, mas é pertinente problematizar sobre o estímulo necessário para que essa ferramenta seja apropriada pela sociedade que não tem como hábito participar e influenciar as políticas públicas.

Para mensurar o nível desse diálogo, tanto a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a OCDE (2003), quanto Gomes (2004 apud SILVA, 2005) estabeleceram graus de democracia digital sobre a qual refletiremos a seguir.

A ampliação do engajamento cívico com a incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) pelos governos causa divergência de opiniões. Silva apresenta diferentes visões de autores sobre o tema e, entre os otimistas e pessimistas, destaca-se a opinião de teóricos como Malina e Coleman (apud SILVA, 2005), que julgam que a aplicação das TICs para uma interação horizontalizada na política não é, por si, boa ou ruim, mas “ambígua”, “e o seu uso para fins políticos benéficos depende, sobretudo, não da sua capacidade interativa, mas do modo de

apropriação social" (SILVA, 2005, p. 452). Essa variável introduzida pelos autores – a apropriação social – determina, em conjunto com o grau de democracia digital empregado pelos portais, o quão influente o cidadão pode ser junto às políticas governamentais.

Aqui, é relevante diferenciar governo eletrônico – mais ligado à prestação de serviços – de democracia digital – que “se relaciona à formulação compartilhada de políticas públicas e abrange formatos de participação política que complementam e enriquecem as instituições da democracia representativa” (ROTHBERG, 2010, p. 2). Ou seja, para incentivar a cidadania, deve-se ofertar mais que serviços, devem-se oferecer formas de os cidadãos envolverem-se politicamente.

O sucesso da democracia digital como canal de diálogo entre representantes e representados pode, aparentemente, estar pouco distante da realidade, em consequência da somatória da falta de intimidade dos indivíduos com o mecanismo que influencia a apropriação social da ferramenta mais a aparente subutilização da potencialidade das tecnologias, que não permite a ocupação do meio pela sociedade a fim de aumentar seu engajamento político.

Para Strömbäck, a democracia é concretizada com a inserção das pessoas no debate político. A democracia depende dos cidadãos e prospera quando “as pessoas se engajam na vida pública e em diferentes tipos de ação política” (2005 apud ROTHBERG, 2010, p. 8). O autor coloca ainda que o cidadão deve “tentar encontrar a informação necessária para entender um assunto em particular” e entender as causas e consequências de suas escolhas (2005 apud ROTHBERG, 2010, p. 8). Embora este seja um passo

importante, não se pode ignorar a relevância do fornecimento desses dados, não delegando apenas ao cidadão a responsabilidade pelo acesso às informações, conforme discutido anteriormente. A sociedade precisa encontrar facilmente esses dados para tornar-se ativa politicamente, como colocam Coleman e Blumler (2009 apud ROTHBERG, 2010), com cidadãos capazes de reunir informações, dialogar sobre elas e influenciar efetivamente as políticas públicas.

Esse percurso é facilitado pela internet, que permite ao usuário estabelecer relações sociais, acessar os mais diversos assuntos e mobilizar-se para apoiar diferentes causas. “Os cidadãos com acesso ao computador em rede podem se reunir livremente para discutir qualquer tema e fazer quaisquer proposições sem constrangimentos, ainda que a efetividade deste tipo de ação seja, na maioria das ocasiões, de pequeno alcance” (MARQUES, 2006, p. 171). Exemplos disso são as interações proporcionadas pelo ambiente virtual entre cidadãos e instâncias políticas, como nos portais governamentais e em consultas públicas, como a que analisaremos a seguir.

A mídia digital pode democratizar a política e propiciar ao cidadão chances de opinar e discutir sobre assuntos que antes poderiam estar distantes de seu círculo social. Sob essa perspectiva, o engajamento digital é visto como ingrediente para a construção do capital social, que pode ser entendido como a capacidade de articulação coletiva em prol de um interesse comum; é a cooperação que faz com que um grupo seja percebido com credibilidade.

A rede mostra-se como uma porta para a participação política, pois, a partir dela, os cidadãos podem se familiarizar com questões sociais e construir

um repertório inicial para que possam superar a plataforma virtual e interagir de maneira mais assertiva na sociedade. É conveniente observar que o fato de a política ser assunto nas redes e mobilizar virtualmente não se traduz necessariamente em influência direta e imediata na produção de políticas públicas, mas auxilia na familiarização com o tema, que pode, a partir disso, alcançar o real engajamento transformador. Marques alerta que, desse modo, “a discussão dos temas coletivos não estaria mais subsumida a uma lógica centrada no interesse dos partidos ou de organizações, mas este novo meio de comunicação poderia ser utilizado para devolver à esfera civil o poder de formulação da agenda pública” (2006, p. 173).

A partir dessas colocações, avaliar-se-á o tipo de engajamento encontrado na consulta pública *on-line* do FNDC e suas reais contribuições à proposta oferecida pela plataforma.

A consulta pública do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação

Considera-se que, embora não deva ser caminho exclusivo para o acesso e participação cidadã, o ambiente virtual dinamiza e facilita a apresentação de conteúdo para a construção de um referencial que promova posicionamento consciente a partir de informações integrais e contextualizadas. Assim, as consultas públicas podem ser entendidas como objeto de promoção da cidadania, uma vez que aproximaria os indivíduos dos processos decisórios, por meio das tecnologias de informação e comunicação, possibilitando contato com informação de qualidade para suporte nas escolhas políticas. As consultas feitas no ambiente virtual são “formas de construção comparti-

lhada de diretrizes de políticas públicas e legislações" (ROTHBERG, KERBAUY, 2011, p. 66) e podem aprofundar a participação política, fazendo da sociedade um ator importante na tomada de decisões.

Diferentemente das consultas abordadas pelos pesquisadores, o objeto de análise deste trabalho, não foi criado como uma plataforma governamental. A consulta pública *on-line* aqui observada foi promovida pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação sobre o novo marco regulatório das comunicações e destinou-se a organizações, coletivos, blogs e ativistas da sociedade civil.

Essa característica influenciou diretamente no conteúdo e na forma como a consulta foi realizada. Rothberg e Kerbaury alertam que "os recortes favorecem determinado entendimento dos pressupostos e objetivos de uma política, ao passo que tendem a evitar o surgimento de certas perspectivas de análise" (2011, p. 84). O texto submetido à apreciação popular é, claramente, favorável à regulação midiática e isso delimitou as contribuições e o público participante.

A consulta ofereceu vinte diretrizes chamadas "essenciais", elaboradas pelo FNDC e outras sete instituições com base nos debates da I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), e objetivava a construção de um documento participativo lançado no dia 18 de outubro (Dia Mundial da Democratização da Mídia) de 2011 para "contribuir com o Governo Federal na revisão do conjunto de regras que regem o setor no país, por meio de uma plataforma pensada, discutida e redigida pela sociedade civil organizada" (FNDC, 2011b).

A página 'Comunicação Democrática', que abriga a consulta, teve sua primeira atualização em 5

de outubro de 2011, entretanto, não há menção à data de início da pesquisa (o primeiro comentário sobre o texto é do dia 14 de setembro) e a data final para submissão de sugestões foi dia 7 de outubro do mesmo ano.

Como justificativa para a proposta, logo no início do *site*, encontram-se quatro argumentos (aqui resumidos):

1. ausência de pluralidade e diversidade na mídia atual;
2. a legislação brasileira no setor das comunicações é defasada;
3. a legislação é fragmentada, composta por várias leis que não dialogam umas com as outras;
4. a Constituição Federal de 1988 continua carecendo da regulamentação dos artigos da Comunicação.

Ao acessar o endereço eletrônico da consulta virtual, (www.comunicacaodemocratica.org.br), encontrou-se o “Texto Consolidado” na página principal, que também é o primeiro *link* do menu horizontal no topo do *site*, e apresenta a proposta final já com as alterações incorporadas da contribuição a um novo marco regulatório da comunicação.

Nesta barra de menus superior há o “Texto-base” que deu origem à consulta e é disponibilizado na íntegra e também em trechos para apreciação dos internautas. Ao clicar na diretriz que se pretende avaliar, abre-se uma página com a parte escolhida e, logo abaixo, espaço para comentários.

O menu “Entenda a Consulta” está logo à direita e desdobra-se em dois subtópicos: “Como Participar” e “Comissão de Sistematização”. Para participar, o *site*

explica que o usuário pode comentar nos espaços de cada diretriz ou responder a alguma publicação já existente. A contribuição pode ser uma proposta de alteração, inclusão ou supressão de texto e recomenda-se ser justificada quando possível. Há campos específicos para sugestão de itens que não estejam entre as diretrizes no tópico "Diretrizes Fundamentais" e ideias que não se encaixem em nenhum tópico existente devem ser escritas no campo "Contribuições gerais".

A plataforma não prevê moderação prévia dos comentários, mas conta com um anti-spam e um aviso de que considerações preconceituosas, ofensivas ou que não tenham relação com o tópico em questão seriam removidas pela comissão e o autor seria notificado via e-mail. Após o encerramento do período de contribuições, as sugestões foram avaliadas pela "Comissão de Sistematização", responsável por incorporar as alterações sugeridas pelos usuários e composta pelas oito entidades que elaboraram o texto-base, submetido à consulta. São elas: Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), Associação Mundial de Rádios Comunitárias (Amarc), Associação das Rádios Públicas do Brasil (Arpub), Campanha pela Ética na TV – Quem Financia a Baixaria é contra a Cidadania, Conselho Federal de Psicologia (CFP), Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes) e União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura (Ulepicc).

Já na aba "Quem Apoia", elencam-se 63 organizações, 23 blogs e 100 indivíduos. Por fim, existe o *link* "Cordel", que apresenta um texto produzido por *Ivan Moraes Filho, João Brant e Ricardo Mello, como uma manifestação artística.*

Análise das postagens da consulta pública e resultados

Em um período de aproximadamente um mês de consulta aberta, o número de postagens surpreendeu negativamente. São 201 postagens, das quais 187 são comentários (excluídos os 14 *links*, conforme tabela abaixo), de uma iniciativa que tem (entre blogs, organizações e indivíduos isolados) 186 apoiadores. Ou seja, houve tímida adesão à proposta da consulta, uma vez que são 26 tópicos postos em debate.

Para análise da consulta, avaliou-se cada um dos 201 comentários³ postados na página, dividindo-os segundo o seguinte critério: Autores – (I) Indivíduo: pessoa física; (A) Associação: organização, grupo, pessoa jurídica; e (T) *Trackbacks*⁴: *links* para postagem de outros blogs que não foram contabilizados como contribuições. O resultado é apresentado no quadro geral (Quadro 1) exposto a seguir:

Quadro 1 – Autoria dos comentários postados

Autores	Total de comentários nas postagens
Indivíduo	117
Associação	70
<i>Trackbacks</i>	14

Fonte: Autoria própria, com informações de “Consulta Pública: Plataforma para um Novo Marco Regulatório das Comunicações” (FNDC, 2011a).

³ Para a realização da análise desta pesquisa, não foram considerados os comentários postados nas abas “Como Participar” e “Texto Consolidado”, uma vez que não eram parte das postagens que continham textos da proposta de marco regulatório apresentados para apreciação.

⁴ Recurso de *link* de retorno, ou seja, endereço de blog que referenciou a postagem original.

Com estes dados, constata-se a grande participação de associações pertencentes à área de comunicação interessadas no debate e uma parcela pouco expressiva da sociedade civil na discussão que a tinha como um de seus públicos-alvo.

Para visualizar mais claramente o conteúdo das postagens, foi utilizado um conjunto de categorias desenvolvido por Wilhelm⁵ (1999 apud OCDE, 2003, p. 71):

- a) fornecimento: comentário apenas fornece informações na forma de fatos ou opinião;
- b) procura: comentário inclui evidência de busca por informação na forma de consultas ou observações abertas;
- c) resposta: comentário responde a outro previamente informado.

Quadro 2 – Categorias dos comentários postados

Fornecimento	Procura	Resposta	Total
158	13	16	187

Fonte: Autoria própria, com informações de "Consulta Pública: Plataforma para um Novo Marco Regulatório das Comunicações" (FNDC, 2011a).

Com esses dados, percebe-se a tendência de os participantes comentarem a partir de opiniões e repertório adquirido anteriormente e pouca busca por informações e dados novos, por meio de perguntas ou debates. Foram considerados fornecimento 84,4% dos comentários.

Somente 13 postagens procuravam mais informações sobre o tópico discutido além do texto-base apresentado, mostrando que os participantes não

⁵ Tradução das categorias apresentadas feitas pelo autor.

sentiam necessidade de aprofundar os conhecimentos sobre o tema para se posicionar.

E, do total de postagens analisadas, apenas 16 utilizaram o recurso de resposta a outra publicação. Destas, quatro apenas como apoio ao comentário original sem incluir novos dados e uma como correção de sua própria postagem anterior. Outro dado interessante é o de que não houve nenhuma tréplica a essas 15 réplicas, ou seja, mesmo quando confrontados, os participantes não se comunicaram.

Nota-se que a maioria dos comentários eram autônomos e não houve diálogo. Causa provável foi a falta de mediação que sistematizasse e incentivasse o diálogo e a troca de informações entre os participantes da consulta. Não houve geração de conhecimento aparente, apenas postagens independentes, desprezando a diferenciação fundamental da tecnologia, que permite interação, troca de ideias e navegação hipertextual. As principais características e diferenciais do meio não foram aproveitadas como o embasamento teórico pressupõe. As contribuições aconteceram de forma que a plataforma *on-line* pouco interferiu, assemelhando-se ao envio de e-mail ou cartas.

Com isso, não se pode constatar a formação do capital social, uma vez que cada argumentação estava ligada diretamente a um pensamento individual ou de grupos já previamente alinhados. A falta da sensação de pertencimento pode ser apontada como um dos fatores da baixa popularidade da consulta, pois resulta no desinteresse da população na participação.

A fim de encarar objetivamente os pontos positivos e negativos desse objeto, utilizou-se uma lista⁶ fornecida pelo relatório da OCDE (2003, p. 74) para

⁶ Tradução do autor

produção do processo consultivo que deve ser utilizada após se definir o objetivo da consulta, já discriminado anteriormente. Neste trabalho, a lista foi adaptada de modo que fornecesse ferramentas para avaliação da consulta já encerrada.

O primeiro aspecto da lista é o 'Envolvimento com público mais amplo', em que são consideradas características como usabilidade e design do *site*. Na consulta em questão, disponibilizou-se um *site* simples e de fácil navegação. Para participar da consulta, bastava cadastrar nome e e-mail e comentar, embora isso proporcionasse publicações com nomes fantasia e sob o risco de esvaziar a credibilidade dos comentários.

O segundo aspecto – 'Fornecimento de informações relevantes' – trata do uso de informações disponibilizadas *on-line* para os participantes, que demonstrou ser o ponto mais frágil da consulta, uma vez que não há nenhuma indicação de leitura que não o próprio texto a ser avaliado. As poucas referências sobre o assunto partiram dos internautas.

Terceiro, 'Possibilidade de consulta aprofundada e apoio ao debate deliberativo', conforme dados apresentados, as 'respostas' e 'procuras' representaram aproximadamente 15% dos comentários. Nota-se que o debate deliberativo foi pouco expressivo e, conseqüentemente, a consulta foi pouco aprofundada pela falta de interação.

O quarto aspecto é 'Análise de contribuições'. Este ponto "nebuloso" não teve sua metodologia divulgada. Ao comparar o texto-base com o texto consolidado, é possível identificar diversas sugestões que partiram das postagens no fórum; entretanto, os critérios para tal seleção não foram transparentes.

Não houve explicação sobre o que levou um item da consulta a ser acatado ou outro a ser excluído.

Quinto, o 'Fornecimento de *feedback* relevante e apropriado aos cidadãos' é, assim como o item anterior, passível de críticas, pois não houve mediação e respostas às sugestões dos participantes, não acrescentando qualidade à discussão.

E, por fim, 'Monitoramento e avaliação', que trata da divulgação dos resultados, que foi o único retorno oferecido, com a disponibilização do texto consolidado, mas sem apontar claramente quais foram as mudanças realizadas. Houve, inclusive, a supressão de uma diretriz que foi substituída por outra, mesmo com as colaborações postadas pelos usuários à primeira, sem justificativas.

Com isso, pode-se delimitar a consulta do FNDC a partir das quatro hipóteses de Coleman (2004) sobre a viabilidade: a) consultas proveem um espaço para deliberação *on-line*; b) geram e conectam redes de trabalho, de interesse ou prática social; c) interação *on-line* entre representativos e representados aumenta a confiança entre eles; d) a maior parte da discussão *on-line* é desinformada e pobre. Como observado, a consulta sobre o marco regulatório proporcionou um espaço virtual para deliberação, com ferramentas que permitiam a discussão, contudo, a maior parte não contou com informações contextualizadas que estimulassem o aprofundamento das opiniões, o que pode ter contribuído para que o debate fosse pobre, quase inexistente. Por outro lado, com a pouca experiência deliberativa do País e a falta de tradição democrática, a interação, confiança e articulação de redes de trabalho podem ter sido prejudicadas.

Como resultado, apreende-se desta análise que a consulta não promoveu o debate e a deliberação de forma satisfatória e, conseqüentemente, a democracia digital ideal está distante da prática analisada. Essa experiência participativa não ofereceu informação que auxiliasse o posicionamento dos internautas, não estimulou debates entre atores e não justificou a seleção das alterações da proposta, de forma que os critérios não foram divulgados.

Considerações finais

Esta reflexão procurou abordar a inclusão popular nos processos decisórios por meio de análise de consulta pública do FNDC e recomendar abordagens para realização de consulta pública *on-line* de modo a buscar um debate efetivo, ampliando o canal da democracia digital.

Com base nos referenciais teóricos apresentados e na avaliação realizada da plataforma disponibilizada pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, foram elencados alguns aspectos como sugestões de parâmetros para a realização de consultas públicas *on-line*, de forma que seja possível estimular maior engajamento em busca de promover a deliberação pública:

1. identificação do público-alvo e divulgação da plataforma: reconhecer o conjunto social que tem interesse em aperfeiçoar as políticas para as quais estão sendo propostas reformulações e divulgar para esse nicho a relevância e os meios de participação.
2. disponibilização da informação de diagnóstico: os dados integrais e contextualizados, descritos de maneira direta, são essenciais

para subsidiar as escolhas dos cidadãos e podem transformar o resultado da consulta e, conseqüentemente, aspectos reais da política discutida virtualmente.

3. estímulo à apropriação social adequada da ferramenta: a apropriação social define o uso da plataforma. Deve-se educar os cidadãos para o uso da plataforma, esclarecendo qual a responsabilidade social de cada ator, a fim de formar uma cultura participativa. Aqui, destaca-se a importância da identificação real de cada usuário.
4. mediação dos espaços de comunicação pública digital e a gestão de contribuições: a mediação da discussão mostra-se importante para dar o feedback aos participantes. Com a certeza de que suas considerações são lidas, gera-se a sensação de pertencimento, ao mesmo tempo em que impede que a discussão se perca em assuntos não abordados.
5. transparência na sistematização dos dados recolhidos: os participantes devem entender seu papel na construção das políticas. Para isso, as regras devem ser claras e divulgadas, de maneira que todos os contribuintes possam compreender a tabulação dos dados e o que foi feito de sua sugestão.

Embora a consulta pública avaliada seja um importante exercício no processo de discussão e familiarização com a deliberação e tenha contribuído como um primeiro passo para uma maior inclusão dos cidadãos na construção de uma proposta de política pública, iniciativas como esta são incipien-

tes na busca da efetivação da democracia digital. A abrangência pouco expressiva entre os cidadãos mostra que a ferramenta limita-se a ouvir seus pares e, aparentemente, não tem interesse na ampla participação social. Além de uma nova formatação para as consultas, também é necessário ampliar o interesse em fazê-las funcionar.

Referências

- COLEMAN, S. Connecting parliament to the public via the internet: Two case studies of *on-line* consultations. **Information, Communication & Society**, v. 7, n. 1, p. 1-22, 2004.
- FNDC – FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. Consulta Pública: Plataforma para um Novo Marco Regulatório das Comunicações. 2011a. Disponível em: <<http://www.comunicacaodemocratica.org.br/>>. Acesso em: 4 dez. 2013.
- FNDC – FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. **Consulta pública sobre o marco legal das comunicações - última semana para contribuições**. 2011b. Disponível em: <<http://fndc.org.br/noticias/consulta-publica-sobre-o-marco-legal-das-comunicacoes-ultima-semana-para-contribicoes-731399/>>. Acesso em: 3 dez. 2013.
- KUKLINSKI, J. H. et al. The political environment and citizen competence. **American Journal of Political Science**, v. 45, n. 2, p. 410-424, 2001.
- MARQUES, F. P. J. A. Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil. **Opinião Pública**, v. 12, n. 1, p. 164-187, 2006.
- OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO. **Promise and problems of e-democracy: challenges of on-line citizen engagement**. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2003.
- ROTHBERG, D. Informação de diagnóstico, democracia e inclusão digital. **Liinc em Revista**, v. 5, n. 1, p. 4-18, 2009.
- ROTHBERG, D. Portais eletrônicos de governo e a contribuição da informação e da comunicação para a expansão da cidadania.

In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), 34., 2010, Caxambu. 34º Encontro Anual da ANPOCS, Vol. 1, Caxambu, MG, Brasil, 2010.

ROTHBERG, D.; KERBAUY, M. T. M. Democracia digital, comunicação e decisão pública. In: ROTHBERG, D. (Org.). **Políticas e gestão da comunicação no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

SILVA, S. P. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 450-468, 2005.

Dados das autoras

Paula Cecília de Miranda Marques
Mestre em Comunicação e Especialista em Linguagem, Cultura e Mídia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp/ Bauru). E-mail: paulacmmarques@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4170996944380628>

Maria Teresa Miceli Kerbauy
Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/ São Paulo). Docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Estadual Paulista (Unesp/ Bauru) E-mail: kerbauy@travelnet.com.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4762029784021248>